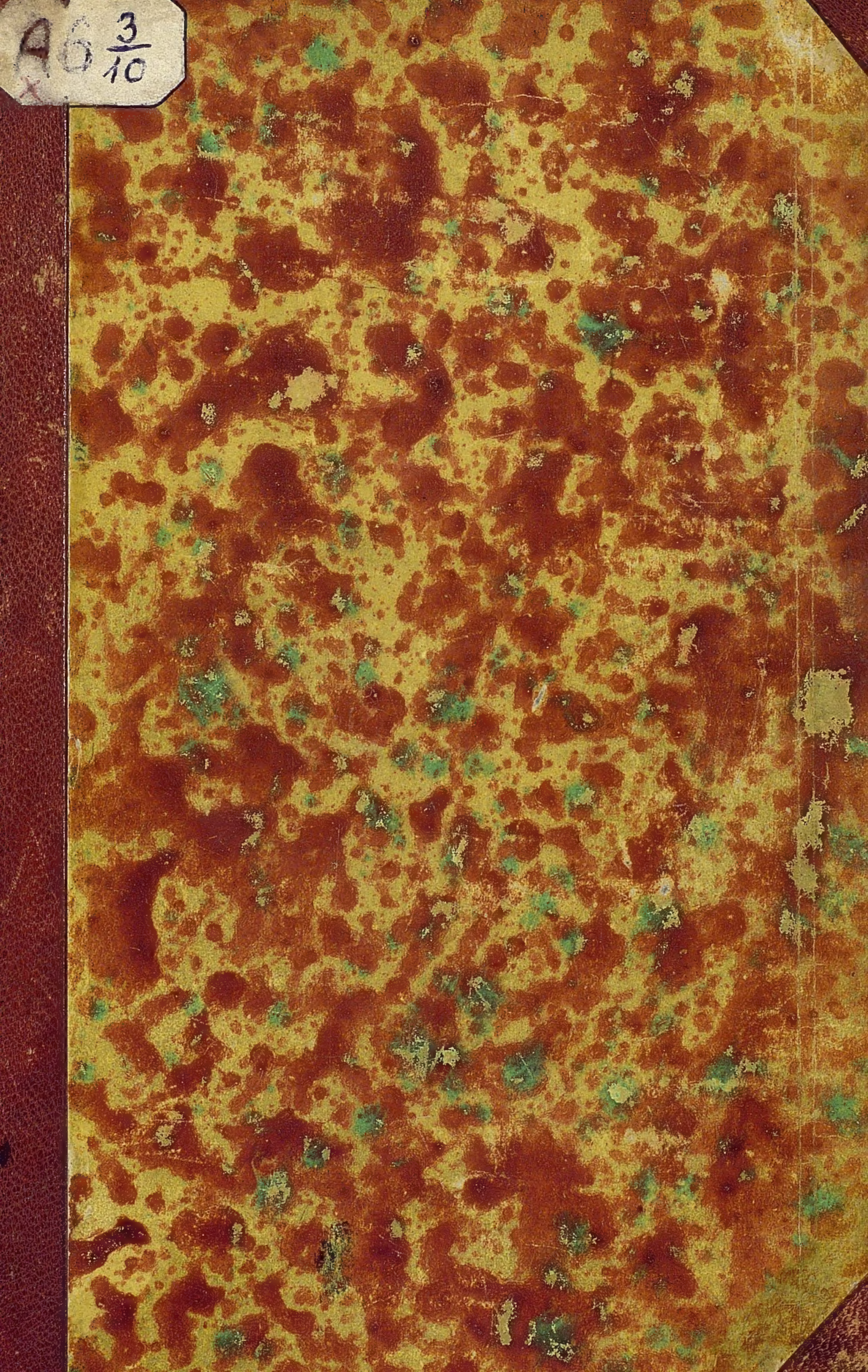
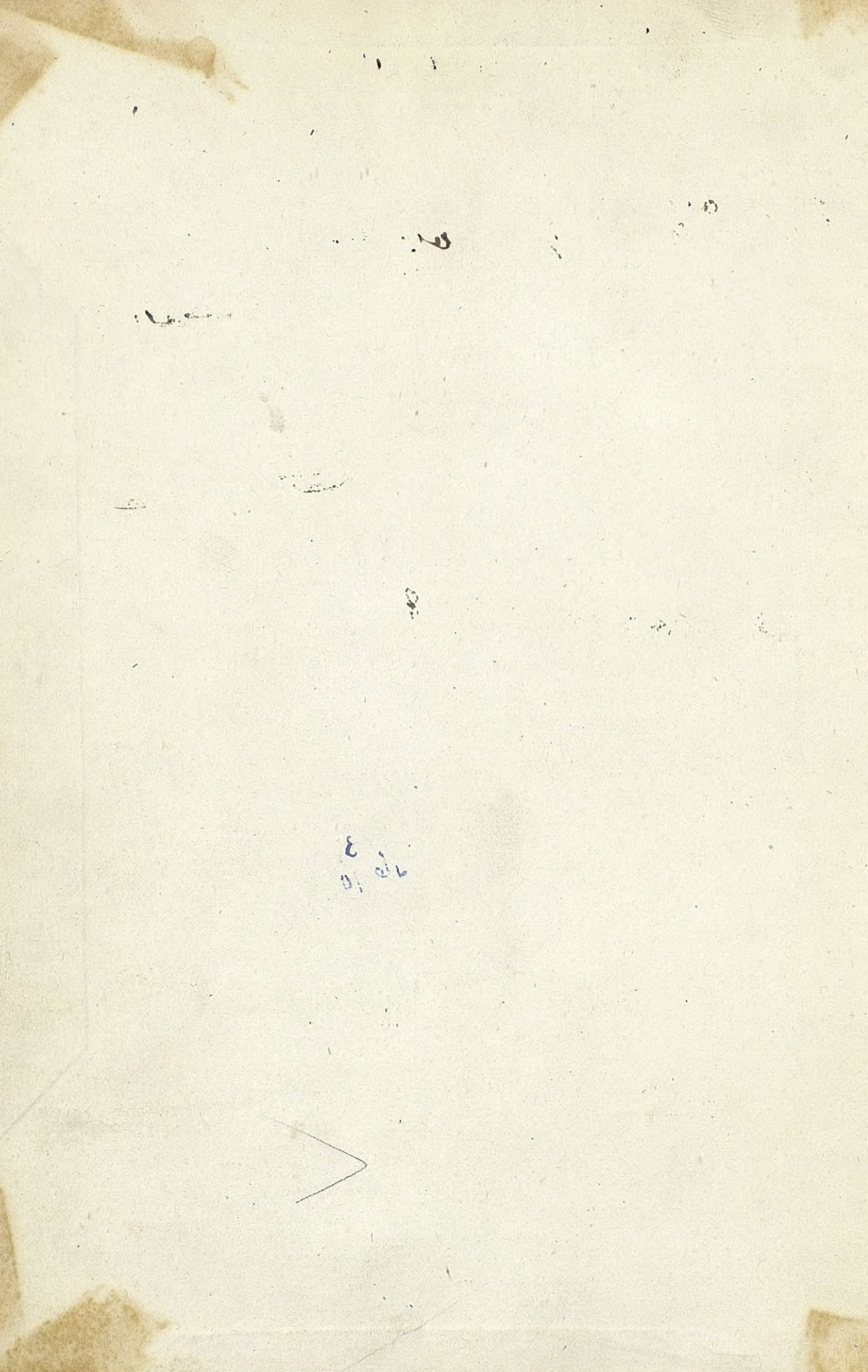
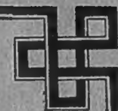

A6 3/10







ВЫСШАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ РОССІИ XVIII СТ.

и

ГЕНЕРАЛЪ-ПРОКУРОРЫ.

Соч. А. Градовскаго.

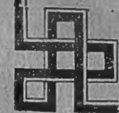




С.Петербургъ.

Типографія Ивана Бочкарева, Мойка № 26.

1866.





Высшая
АДМИНИСТРАЦІЯ РОССІИ XVIII СТ.
и
ГЕНЕРАЛЪ-ПРОКУРОРЫ.

Соч. А. Градовскаго.

«Хорошее умствованіе есть идеальное сопоставленіе фактовъ и ихъ воспроизведеніе въ умѣ въ порядкѣ ихъ дѣйствительной послѣдовательности.»
Г. Г. Льюисъ.

С.Петербургъ.
Типографія Ивана Бочкарева, Мойка № 26.
1866.

Печатать позволяется по опредѣленію юридическаго факультета Императорскаго С.Петербургскаго Университета. Сентября 4-го дня 1866 года.

Деканъ *Игнатій Ивановскій.*



Оглавленіе.

Введеніе.

Подъ именемъ реформы Петра I въ нашей юридической и исторической литературѣ разумѣется та эпоха, когда самодержавный преобразователь принялъ рѣшительное намѣреніе ввести Россію въ сферу Европейскихъ государствъ и для того рѣшился дать ей Европейское образованіе и организацію. Съ этой точки зрѣнія нѣтъ ничего легче, какъ написать изслѣдованіе объ учрежденіяхъ XVIII ст. Стоитъ только сказать что старая Россія отжила свое, что она представляла реформатору инертную и безобразную массу, что духъ, форма, жизнь нашихъ учрежденій даны намъ Западомъ, при помощи сильной руки Великаго Петра и что должно, слѣдовательно, ограничиться изученіемъ одной мысли законодателя, какъ она выразилась въ его уставахъ. Какъ ни заманчива такая программа сочиненія, такой ученый пріемъ, но врядъ ли они соотвѣтствуютъ идеѣ истиннаго историко-юридическаго труда. Объявляя что старая Россія осталась не причемъ во всей исторіи XVIII вѣка и во всей реформѣ Петра, мы тѣмъ самымъ лишаемъ себя возможности прослѣдить связь нашихъ учрежденій, нашей современной администраціи съ административною жизнью Москвы, а между тѣмъ только этимъ путемъ можно рѣшить вопросъ, на сколько въ самомъ дѣлѣ Петръ отрѣшился отъ старой Россіи. Далѣе, въ исторической жизни учрежденій, оставшихся послѣ него происходило много явленій, которыя навсегда останутся непонятными, если изслѣдователь не увидитъ въ нихъ яркихъ проблесковъ началъ стараго управленія. Гдѣ начинается и гдѣ кон-

чается старая Россія? гдѣ иностранныя начала, образовавшія наше отечество, и гдѣ старыя понятія, уступившія имъ мѣсто? Почему нѣкоторыя учрежденія преобразователя изчезли при немъ, хотя они крѣпко лежали въ основѣ государственной жизни другихъ народовъ, между тѣмъ какъ другія нововведенія, скопированныя съ совершенно случайныхъ явленій шведскихъ государственныхъ учрежденій, остались у насъ на долго? Не значитъ ли это что одни попали на дѣйствительно живую сторону нашей народной жизни, что подъ чуждыми формами и названіями продолжало жить и развиваться что то, давно пустившее у насъ корни, хотя въ грубой формѣ. Всѣ эти вопросы невольно представились мнѣ, когда я началъ изучать XVIII ст., наполненное дѣятельностію такихъ двухъ законодателей, какъ Петръ и Екатерина II. Часто, расматривая дѣятельность, повидимому, совершенно новыхъ учрежденій, я наталкивался на такія начала, которыя говорили мнѣ о совершенно другой эпохѣ и отъ мысли законодателя, на первый взглядъ заключенной въ иностранную форму, переносили наблюдателя въ самый центръ народной жизни, съ его вѣковыми убѣжденіями и предразсудками; изъ подъ института, прикрытаго какимъ нибудь иностраннымъ именемъ, вдругъ ключемъ пробивалась административная жизнь цѣлой минувшей эпохи. Это обстоятельство заставило меня не только искать въ XVIII столѣтіи зародышъ современныхъ учрежденій, но и слѣдить за судьбою старорусскихъ началъ въ чуждыхъ, по видимому, для насъ учрежденіяхъ. И, странное дѣло! Вымирали и исчезали разныя учрежденія, съ ихъ иностранными формами и именами, а элементы нашей старой общественности неуклонно идутъ, развиваются, тѣсно примыкаютъ къ важнѣйшимъ изъ переживаемыхъ нами реформъ. Сначало я думалъ изучить администрацію Россіи въ теченіи всего этого столѣтія, но подобный трудъ оказался слишкомъ обширнымъ. Тогда я началъ искать между массой институтовъ такой, которымъ бы характеризовалось вся система тогдашней администра-

ціи и невольно остановился на любопытномъ учрежденіи генералъ-прокуроровъ. Огромное значеніе этой должности для всей администраціи XVIII вѣка, связь ея съ важнѣйшими учрежденіями этой эпохи и особенно съ правительствующимъ сенатомъ, довѣріе къ нимъ нашихъ лучшихъ монарховъ, достаточно объясняютъ этотъ выборъ; конечно, и здѣсь я не думалъ написать что нибудь законченное, истинно ученое. Собрать матеріалы, имѣющіяся пока подъ руками, расположить ихъ въ извѣстномъ порядкѣ, осмыслить нѣкоторыми обобщеніями — вотъ все, что составляло цѣль настоящаго труда Она будетъ достигнута, если вызоветъ нѣсколько новыхъ матеріаловъ, въ массѣ лежащихъ напр. старомъ архивѣ государственныхъ дѣлъ, гдѣ находится вся переписка генералъ прокуроровъ, и особенно нѣсколько болѣе полныхъ ислѣдованій по этому любопытному вопросу. Я чувствовалъ недостаточность матеріаловъ и недостатки научной разработки многихъ учрежденій XVIII вѣка. Быть можетъ и эта неясность и этотъ недостатокъ матеріаловъ ярко выступаютъ въ моемъ разсужденіи, но вопросъ казался мнѣ слишкомъ любопытнымъ и я рѣшился изучить его съ тѣми средствами, какія нашелъ подъ руками, по словамъ великаго оратора: quoniam non potest id fieri quod vis, id velis quod possis. Теперь же я позволю себѣ остановиться нѣсколько на пріемахъ, которымъ я намѣренъ слѣдовать въ моемъ трудѣ.

Ученому въ западной Европѣ не составляетъ особеннаго труда ограничить предметъ своего изслѣдованія тѣми предѣлами, которыя, въ строгомъ смыслѣ, нужны для его обыкновенно спеціальнаго, изслѣдованія. Это понятно; какъ ни говорятъ о хаосѣ, царствующемъ будто бы въ области государственныхъ наукъ, но смѣло можно сказать, что ни одинъ, сколько нибудь важный вопросъ, не остался въ сторонѣ отъ пытливаго изслѣдованія не одного, а нѣсколькихъ ученыхъ. Смыслъ каждаго института по отношенію къ другимъ учрежденіямъ выясненъ на столько, что изслѣдователю, взявшему его предметомъ своего разсужденія, не

зачѣмъ вторгаться въ чуждые ему вопросы. Далѣе, общая система права дѣйствующаго и историческаго разъяснены наукою настолько, что государствовѣду, говорящему о самыхъ спеціальныхъ вопросахъ, не зачѣмъ углубляться въ разъясненіе другихъ, связанныхъ съ нимъ вопросовъ: ихъ уже разработали другіе; для него достаточно ограничиться намекомъ на два три начала, двѣ три теоріи, давно ставшія достояніемъ науки. Совершенно другое представляетъ наша государственная наука. Если изслѣдователь, а особенно начинающій, возьметъ какое нибудь учрежденіе — онъ будетъ поставленъ въ затруднительное положеніе. Онъ не сомнѣвается что учрежденіе это тѣсно связано съ другими, что они вмѣстѣ служили одной государственной цѣли, что оно продуктъ одной и той же мысли въ ея послѣдовательномъ развитіи—но какъ найти эту связь, какъ показать соотношеніе этихъ учрежденій, когда сама наука не отвела еще каждому изъ нихъ надлежащаго мѣста въ общей системѣ законодательства? Какъ говорить о генералъ-прокурорахъ, когда государственное право не разъяснило еще какъ слѣдуетъ, ни вопроса о коллегіяхъ, ни системы надзора по русскому праву вообще, ни самаго вопроса о сенатѣ, да и самая реформа Петра не совсѣмъ ясно представляется уму учащихся и ученыхъ. Русскому историку-юристу нельзя ограничиться одною подробностію административной картины; она еще такъ слабо и часто такъ невѣрно представляется уму читателя, что вмѣстѣ съ возможно яркою подробностію, долженъ являться хотя слабый очеркъ всего зданія нашей администраціи, иначе роль и смыслъ этой подробности, этого отдѣльнаго института, отношеніе его къ другимъ частямъ государственнаго механизма, навсегда останутся непонятными. На этомъ основаніи, избирая совершенно спеціальный предметъ для моего изслѣдованія, я невольно долженъ войти въ разсмотрѣніи нѣкоторыхъ вопросовъ, которые, въ сущности, имѣютъ лишь отдаленную связь съ учрежденіемъ генералъ прокуроровъ, и, въ тоже время, представить небольшую характеристику всей административной реформы Петра Великаго.

По отношенію къ самой должности генералъ-прокурора это необходимо было сдѣлать еще по другому обстоятельству. Должности этой суждено было играть громадную, можно сказать, первенствующую роль въ администраціи XVIII стол. Каждая часть государственнаго механизма чувствовала на себѣ его неотразимое вліяніе. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя назвать генералъ прокурора отдѣльною, самобытною должностію. Стоитъ только вспомнить, что имъ пришлось дѣйствовать именно въ ту эпоху, когда правительство наше сознало превосходство коллегіальнаго начала предъ всѣми другими; послѣднія 12-ть лѣтъ преобразованій Петра направлены къ тому, что бы провести это начало сверху и снизу — насквозь. Слѣдовательно личное, приказное начало, представителемъ котораго является генералъ прокуроръ не могло имѣть особеннаго значенія среди прочно постановленныхъ коллегіальныхъ учрежденій. Онъ самъ былъ прикрѣпленъ къ вѣнцу петровскихъ идей, къ сенату, высшему правительственному мѣсту Россіи. Если вліяніе генералъ прокуроровъ несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что оно должно было выражаться чрезъ сенатъ. Судьба ихъ тѣсно связана. Сила сената въ тоже время могущество генералъ прокурора; паденіе генералъ прокорора несомнѣнно указываетъ на упадокъ власти сената. Причины этого явленія разъяснены въ разсужденіи, но теперь достаточно указать на этотъ фактъ въ доказательство того, что, независимо отъ вышеизложенныхъ причинъ, — учрежденіе генералъ прокуроровъ можетъ быть понято только въ связи съ учрежденіемъ сената.

Если нѣтъ, такимъ образомъ, возможности отдѣлить рѣзко одно учрежденіе отъ другаго[1]) не подлежитъ сомнѣнію и то, что расположеніе историческаго матеріала, дѣле-

---

[1]) Покрайней мѣрѣ при настоящемъ положеніи науки русскаго государственнаго права: можетъ быть впослѣдствіи большее обиліе матеріаловъ и большее количество ученыхъ изслѣдованій и дадутъ возможность изслѣдовать одно учрежденіе безъ другаго.

ніе предполагаемой исторіи на періоды, должно произойти на основаніи тѣхъ исходныхъ точекъ, которыя составляютъ эпоху въ общей исторіи русскаго законодательства.

Каждому знакомы эти эпохи; каждый, излагая ходъ нашихъ реформъ, останавливается на именахъ Петра I и Екатерины II. Имѣютъ ли эти двѣ поворотныя точки нашей политической исторіи такое же значеніе и для излагаемаго нами предмета?

Вся исторія русскаго государственнаго устройства отъ Петра I до императора Александра II, съ котораго, по справедливости должно начать совершенно новую эпоху, распадается на три періода, по числу различныхъ системъ управленія, смѣнявшихъ одну другую, подъ вліяніемъ разнообразнаго наплыва иностранныхъ идей и дѣйствительныхъ потребностей народной жизни. Строго централизаціонная система Петра I, съ его приписными губерніями, приписными сословіями, сосредоточеніемъ въ каждомъ вѣдомствѣ власти исполнительной, судебной и отчасти законодательной, широкою дѣятельностію государства для государства, смѣняется законодательствомъ Екатерины, съ ея губерніями, куда мало по малу переносится государственная жизнь, съ постепеннымъ освобожденіемъ сословій, господствомъ теоріи раздѣленіе властей, принявшей у насъ такую своеобразную форму, для того чтобы, въ свою очередь, уступить предъ наплывомъ французскихъ идей и учрежденіями временъ Наполеона I.

Всматриваясь въ этотъ ходъ постепеннаго преобразованія нашей администраціи съ одной, и судьбу генералъ-прокуроровъ съ сенатомъ съ другой стороны, нельзя не прійти къ тому заключенію, что каждая изъ этихъ эпохъ имѣла значительное вліяніе на роль и самую форму этихъ учрежденій. Въ самомъ дѣлѣ, должно существовать огромное различіе между генералъ-прокуроромъ временъ управительнаго сената, когда собраніе это являлось средоточіемъ суда, администраціи, законодательной дѣятельности, затѣмъ тою эпохою, когда, подъ вліяніемъ принципа раз-

дѣленія властей, началась эманципація суда отъ администраціи, отъ законодательныхъ мѣстъ, когда самый сенатъ начинаетъ выдѣляться какъ чисто судебное мѣсто, а генералъ-прокурору, для сохраненія своего прежняго вліянія, не оставалось ничего больше, какъ соединять въ своемъ лицѣ наибольшее количество приказныхъ должностей, значеніе которыхъ уже тогда подготовляетъ эпоху Александра I. Наконецъ, что должно было произойти съ этою должностію, когда все высшее управленіе распалось на вѣдомства, сгруппированныя по роду дѣлъ? Не выдѣлится-ли генералъ-прокуроръ, только какъ представитель сената, ставшаго суднымъ мѣстомъ, т. е. какъ министръ юстиціи? Дальнѣйшее изложеніе, надѣюсь, еще больше утвердитъ эту связь между историческимъ развитіемъ должности генералъ прокурора и тремя важнѣйшими эпохами нашего законодательства, до Императора Александра II. Въ настоящее же время, сказаннаго достаточно для объясненія, почему въ трудѣ нашемъ историческій матеріалъ расположенъ по этимъ рубри камъ. Затѣмъ остаются тѣ частныя измѣненія, колебанія, невносившія новыхъ началъ, но дававшія просторъ представителямъ старыхъ, только что побѣжденныхъ принциповъ, или дававшія перевѣсъ одному элементу надъ другимъ, въ ущербъ порядку и справедливости. Таковы времена Петра II, Анны, правительницы Анны Леопольдовны, Петра III. Борьба военнаго элемента съ гражданскимъ, старыхъ русскихъ началъ съ новыми, внесенными Петромъ I, коллегіальнаго управленія съ единоличнымъ, лицъ съ мѣстами, закона съ благосклонностію — все это не осталось безъ вліянія, весьма замѣтнаго, на судьбу сената, во всей его совокупности. Изученіе подобныхъ минутъ въ исторіи представляетъ высокій интересъ. Если въ учрежденіяхъ Петра, Екатерины II, Александра I, мы останавливаемся предъ строгою системой, глубиной и един ствомъ мыслей, эпохи Анны и Бирона открываютъ намъ жизнь этихъ глубокообдуманныхъ учрежденій, когда могу-

щественная рука, вводившая и охранявшая ихъ, устранена, и различнымъ элементамъ едва сложившейся общественности предоставленъ широкій просторъ, когда лица и мѣста дѣлятъ добычу, стараются захватить долю власти, оставшейся безъ употребленія послѣ великихъ законодателей и стремятся повалить то, что при нихъ было слишкомъ, по ихъ мнѣнію, прочно и сильно. Конечно, эти эпохи не представляютъ ничего самостоятельнаго. Общество, выходя изъ нихъ, не пріобрѣтаетъ ничего, кромѣ горькаго опыта, который, къ томуже, иногда оказывается безполезнымъ и потери силъ, которыхъ часто не умѣетъ возвратить. Оно или спѣшитъ возвратиться къ старымъ, утраченнымъ учрежденіямъ, какъ послѣ смерти Анны Ивановны и паденія Миниха, или стремится къ реформамъ, какъ при воцареніи Александра I. Нѣтъ великаго начала характеризующаго такое время. Нѣтъ тамъ ни наказа, ни учрежденія о губерніяхъ, ни генеральнаго регламента, ни многочисленныхъ указовъ объ организаціи сената, ни учрежденія министерствъ, нѣтъ ничего, внесеннаго въ жизнь новою дѣятельностію. Одно, что останавливаетъ на себѣ вниманіе, это наслѣдіе стараго общества, не установившіеся элементы новаго, все это безъ всякой особенной связи, все это въ борьбѣ нестройной, въ борьбѣ на удачу; такъ, подлѣ эпохи Петра I, группируется время Екатерины I и Петра II, такъ и дышащее семибоярщиной стараго времени; время Анны, когда роль бояръ выпала на долю иностранныхъ любимцевъ, время правительницы, когда надъ всѣмъ возвышается и во всемъ выражается дѣятельность фельдмаршала Миниха. Судьба учрежденій въ такія времена чрезвычайно любопытна; если не мысль законодателя, то общество, самые государственные люди со всѣми ихъ страстями и слабостями, даютъ изслѣдователю богатый матеріалъ, служатъ орудіемъ для лучшей критики устойчивости тѣхъ учрежденій, которыя юристъ только что имѣлъ случай изучить въ законодательномъ актѣ минувшей эпохи.

Таковы, слѣдовательно, пункты на которыхъ необходимо

будетъ остановиться при изученіи должности генералъ-прокуроровъ, въ ея историческомъ развитіи. Время Петра I, когда въ законодательствѣ выяснилось значеніе, а подъ вліяніемъ перваго генералъ-прокурора сложился типъ этой должности. Царствованіе Елисаветы Петровны, когда сенату и генералъ-прокурору, въ теченіи довольно долгаго періода времени, дана была возможность дѣйствовать по мысли великаго законодателя; реформы Екатерины II, когда начинаетъ выдѣляться значеніе генералъ-прокурора, какъ могущественнаго органа исполнительной власти и начинается постепенное отпаданіе его отъ сената, пріобрѣтающаго мало по малу значеніе преимущественно судебнаго мѣста. Учрежденія Александра I, когда, съ введеніемъ министерствъ, падаетъ значеніе генералъ-прокуроровъ и они превращаются въ министровъ юстиціи, сохраняя лишь слабый оттѣнокъ ихъ прежняго преобладающаго значенія. Этимъ моментомъ и должно окончиться настоящее разсужденіе; съ учрежденіемъ министерствъ, русская администрація перешла на совершенно другую почву, развивается па другихъ началахъ, гдѣ небыло уже мѣста истинному представителю прошедшей эпохи—генералъ-прокурору; 1810 г., т. е. время изданія втораго учрежденія министерствъ, есть послѣдній предѣлъ паденія этой должности, послѣ котораго она уже не является съ прежнимъ значеніемъ.

Между этими главными моментами лежатъ краткіе промежутки времени, когда учрежденіе это получило нѣсколько иной характеръ. Обойти ихъ нѣтъ возможности, какъ ни мало имѣютъ они, на первый взглядъ, связи съ должностію генералъ-прокуроровъ. Напримѣръ извѣстно, что было время, когда они фактически не существовали и это продолжалось довольно долго — именно съ 1726—1730 и потомъ съ 1731—1741, слѣдовательно, почти 15-ть лѣтъ. Но, не понявши смысла этой эпохи, не зная ея подробностей и тайныхъ пружинъ, нельзя понять, какъ слѣдуетъ, роли этихъ блюстителей закона, ни причинъ,

почему они не были уничтожены въ совершенно аналогическихъ обстоятельствахъ, напр. въ царствованіе императора Павла. На этомъ основаніи, я намѣренъ разсмотрѣть и эпоху, не знавшую генералъ-прокуроровъ. Правда ихъ небыло, но оставался сенатъ и картина сената, лишеннаго своего представителя, можетъ послужить къ разъясненію того, что такое былъ самъ этотъ представитель, какія начала воплощались въ этой важной должности. Такой отрицательный путь весьма полезенъ въ наукѣ русскаго государственнаго права, гдѣ прямое и положительное толкованіе догмы законодательства представляетъ многія важныя неудобства, по причинѣ полной необработанности относящихся сюда матеріаловъ.

Матеріалы эти, кромѣ своей необработанности, поражаютъ еще своею скудостію. Масса документовъ, которые могли бы пролить яркій свѣтъ на роль и дѣятельность изучаемаго нами учрежденія, лежатъ еще въ архивахъ, нуждаются въ собирателяхъ опытныхъ и, во всякомъ случаѣ, болѣе разборчивыхъ, чѣмъ г. Ивановъ, который въ своихъ біографіяхъ генералъ-прокуроровъ [1]), обладая массой драгоцѣнныхъ, не изданныхъ матеріаловъ, выпустилъ въ свѣтъ только тѣ, которые безъ того извѣстны всѣмъ, по полному собранію законовъ.

Главнѣйшіе источники, которыми я пользовался для настоящаго труда, конечно заключались въ полномъ собраніи законовъ. Имѣя въ виду представить изданные матеріалы въ систематической формѣ и съ нѣкоторой критической оцѣнкой, я невольно долженъ былъ прежде всего остановиться на томъ что уже есть. А есть у насъ, благодаря дѣятельности почтенныхъ московскихъ издателей, многіе, весьма драгоцѣнные документы. Такъ, напр., чтеніе любителей исторіи и др. Рос. заключаютъ въ себѣ такія вещи, какъ протоколы верховнаго тайнаго совѣта, секретнѣйшее наставленіе князю Вяземскому, записка объ Арте-

---

[1]) Журналъ Мин. Юст. 1863 и 1864 г.

міи Волынскомъ, нѣсколько записокъ о должности сената, представленныхъ Императору Александру I, записки Храповицкаго и т. д. Затѣмъ, Русскій Архивъ заключаетъ въ себѣ множество матеріаловъ, относящихся до царствованія Императора Петра I и Екатерины II. Архивъ г. Калачева познакомилъ насъ со взглядами на русскую администрацію такихъ дѣятелей какъ графъ Сперанскій [1]. Кромѣ этихъ изданій, я пользовался еще слѣдующими матеріалами:

Голикова, «Дѣянія Петра Великаго», изд. 1785 г., Гагемейстера, «О Законахъ Петра I», пом. въ жур. М. Н. П., за 1836 г,, Миниха, «Ebauche pour donner une idée du gouvernement de l'Empire de la Russie», Copenhag. 1770 г. Весьма любопытный документъ, хотя требуетъ большой осторожности при пользованіи. Магазинъ Бюшинга XXII тома. Дневникъ Каммеръ-Юнкера Берхгольца, перев. г. Аммона. Наука и Литература при Петрѣ I, г. Пекарскаго. Leibnitz und Peter der Grosse, von Posselt, Г. Туманскаго «Записки, относящіяся до царствованія Петра I». Peter von Haven «Reise in Russland». Устрялова «Исторія Петра I» Вейдемейера «Дворъ и замѣчательные люди во 2-й половинѣ XVIII стол.» Письма Леди Рондо. Chantreau «Voyage philosophique, politique et litteraire, fait en Russie pendant les années 1788 et 1789». W. Coxe «Reise durch Polen, Russland, etc. 1785 г. нѣм. изд. La Mattray «Voyages». Къ Россіи относится т. II-й. «Reisen und merkwürdige Nachrichten zweier Neufranken, напечат. по нѣм. въ 1797 г. Путешествіе Marchall'я въ 1768, 1769 и 1770 г. Путеш. Dechiseaux въ 1727 г. Записки Статсъ-Секретарей Грибовскаго и Храповицкаго о Екатеринѣ II. Жизнь на Шаховскаго, соч. Радищева. Маркизъ де-ла-Шетарди, соч. академика Пекарскаго. Другіе источники будутъ указаны въ самомъ разсужденіи.

Къ числу этихъ сырыхъ матеріаловъ, къ сожалѣнію,

---

[1]) См. статью о госуд. установленіяхъ, пом. въ Архивѣ, за 1859 г., кн. 3.

мало можно прибавить законченныхъ трудовъ по русскому праву. Хотя есть нѣсколько монографій, но они или относятся болѣе къ мѣстному управленію — таковы областныя учрежденія Россіи XVII в. г. Чичерина, о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, г. Андреевскаго, «Губернія», г. Лохвицкаго; или затрогиваютъ одну лишь сторону высшей администраціи, именно судъ, и то до учрежденія о губерніяхъ, какъ «исторія судебныхъ инстанцій», г. Дмитріева и основныя начала Русскаго судоустройства и гражданскаго судопроизводства г. Кавелина, или, наконецъ, останавливаются на эпохѣ Петра I, какъ сочиненіе г. Неволина «объ образованіи управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго», пом. въ 6-мъ томѣ его сочиненій. Конечно, всѣ названныя сочиненія разъясняютъ много частныхъ вопросовъ, особенно когда дѣло идетъ о временахъ, не знавшихъ рѣзкаго отличія мѣстной отъ центральной власти. Но затѣмъ вопросъ о центральныхъ учрежденіяхъ Россіи въ теченіи XVIII ст., во всей его совокупности, все еще ждетъ изслѣдователей. Поле обширное, матеріалы нетронуты, вопросы не разъяснены...

Матеріалы для реформы Петра I.

Въ Русскомъ обществѣ XVII ст. можно уже замѣтить всѣ элементы, изъ которыхъ впослѣдствіи сложилось Петровское государство. Дѣятельность московскихъ Царей подготовляетъ обширныя средства для преобразователя и въ то же время опредѣляетъ способъ, которымъ онъ будетъ проводить свою реформу. Первое, что поражаетъ при изученіи стараго государственнаго быта и особенно центральнаго московскаго управленія, это сложившійся почти классъ исключительно служилыхъ людей, т. е. такой классъ, который безповоротно былъ приписанъ къ Государеву дѣлу и не зналъ другихъ интересовъ кромѣ службы; мало того — самое существованіе его было немыслимо безъ идеи службы. Въ Москвѣ это замѣтнѣе всего потому, что здѣсь въ особенности сосредоточивалась дѣятельность служилаго сословія, да и самое это сословіе, такъ что напрасно было бы искать слѣдовъ его дѣятельности и изучать его характеръ внѣ Москвы или порученій, даваемыхъ изъ Москвы. Три царствованія, непосредственно предшествовавшія Петру, сдѣлали и закрѣпили это трудное дѣло. Много различныхъ системъ управленія испытала Россія, съ тѣхъ поръ какъ въ ней появились первые зародыши государства и много перемѣнъ произошло въ самомъ сословіи, въ рукахъ котораго находилось государственное дѣло. Еще древняя Россія знала классъ, исключительно преданный службѣ, и отличала его отъ остальной массы населенія [1]). Но это не была служба въ настоящемъ смыслѣ слова; это было

[1]) Соловьевъ, Исторія Россіи т. XIII стр. 79. „Въ древнѣйшія времена мы видимъ въ Россіи первоначальное дѣленіе народа на военныхъ и не военныхъ, мужей и мужиковъ“.

право управлять, но не обязанность служить общему благу, право собирать въ свою пользу пошлины съ процесовъ и уголовныхъ дѣлъ, но не обязанность служить органомъ правосудія; это было право много получать, ничего не давая въ замѣнъ — словомъ право на добычу, общее съ княземъ, вождемъ дружины [1]). Такъ въ отдаленнѣйшій періодъ нашей исторіи, мы находимъ уже зародышъ тѣхъ отношеній, которыя должны были установиться у служащаго сословія къ князю съ одной, къ народу съ другой стороны. По отношенію къ князю оно составляетъ классъ лицъ, изъ которыхъ князь набираетъ свое войско, избираетъ намѣстниковъ, тіуновъ, судей, по отношенію къ народу она является классомъ владѣльческимъ и требующимъ корма по праву службы. Ничего еще не было прочнаго въ этихъ отношеніяхъ. Бояре—дружинники отъѣзжали, перемѣняли одного князя на другаго, князья мѣнялись удѣлами, крестьяне были также свободны, переходя не только отъ владѣльца къ владѣльцу, но изъ удѣла въ удѣлъ [2]). Слѣдовательно пока ни князья не имѣли сословія, вѣчно обязаннаго службой на всей ихъ волѣ, ни сословіе это неимѣло подъ собою громадной рабочей силы, обязанной кормить людей, приписанныхъ къ государеву дѣлу. Создать то и другое было задачею московскаго государства. Оно начинаетъ съ того, что въ принципѣ уничтожаетъ старое понятіе о службѣ, какъ о правѣ каждой дружины на кормленіе и добычу. Иванъ Грозный круто повернулъ отъ этого класса, до тѣхъ поръ пользовавшагося всѣми выгодами управленія и передаетъ судъ и финансы другому, не дружинному элементу, элементу старой Россіи, жившему еще въ народномъ сознаніи, не смотря на то, что онъ былъ заслоненъ дружиннымъ началомъ—именно къ общинамъ. Въ уставныхъ грамотахъ царя Ивана Васильевича Грознаго [3]) говоритъ уже новое

---

[1]) Г. Чичеринъ Областные учрежд. ст. 9—12, г. Андреевскій, о Нам., Воев. и Губер. ст. 12. Кавелинъ, о юридич. бытѣ Россіи. пом. въ т. 1 его сочин. ст. 345.

[2]) «Свободный переходъ крестьянъ повсемѣстное явленіе въ древней Россіи; во всѣхъ жалованныхъ Грамотахъ духовенству, монастырямъ и частнымъ лицамъ встрѣчаются выраженія: кого перезоветъ жить.» «Иногда въ княжескихъ договорахъ постановлялось: а боярамъ и дѣтямъ боярскимъ и слугамъ и крестьянамъ межъ насъ вольнымъ воля.» Чичеринъ опыт. по исторіи русс. права, стр. 176.

[3]) Акты Арх. Экспед. №№ 242, 243.

государство; идея общаго блага идетъ впереди старыхъ правъ; вопросъ о службѣ рѣшается на основаніи той массы добра или зла, какую получили управляемые отъ управляющихъ. Наконецъ царь предоставляетъ себѣ право вовсе устранить элементъ, оказавшійся негоднымъ для его службы и призвать другой, совершенно ему противуположный, не заключавшій въ себѣ съ точки зрѣнія старыхъ князей ничего правительственнаго, тотъ самый, который былъ уничтоженъ предшественниками Грознаго и имъ самимъ въ вольныхъ городахъ Новгородѣ и Псковѣ. «Что напереди сего жаловали есьмя бояръ своихъ и князей и дѣтей боярскихъ, города и волости давали имъ въ кормленіе и намъ отъ крестьянъ челобитья великія, докука непристанная.... и мы жалуючи крестьянство, для тѣхъ великихъ продажъ и убытковъ, намѣстниковъ и волостелей и праветчиковъ отъ городовъ и волостей отставили»... Послѣдствіемъ такого взгляда было учрежденіе выборныхъ должностей, т. е. появленіе вѣрнаго и земскаго начала въ нашей администраціи. Но этого мало было царю. Общины были слишкомъ слабы чтобы отстранить старое дружинное начало; рабство все болѣе и болѣе укрѣплялось въ нашемъ обществѣ; уже близко было время, когда законодательство должно было создать первое сословіе, приписанное на служеніе чужимъ интересамъ, сословіе крестьянско-крѣпостное. Дѣйствительно, задача рабочаго крестьянскаго сословія вовсе не была служба государственная. Грозный, передалъ ему судъ и финансовое управленіе, не потому что признавалъ его почему либо способнымъ выполнить задачу, на него возложенную, а просто за неимѣніемъ ничего другаго. По этому рядомъ съ этой коренной реформой, онъ кладетъ основаніе новому классу людей служилыхъ, въ новомъ, московскомъ смыслѣ. Опричнина является энергическимъ протестомъ противъ старыхъ служебныхъ понятій. Составленная изъ людей худородныхъ, неимѣвшихъ ничего общаго со старыми вельможами—дружинниками, она не имѣла другихъ интересовъ кромѣ государева дѣла [1]). Личная заслуга замѣнила блескъ происхожденія, а потому только воля государя могла опредѣлять какое мѣсто займетъ опричникъ между своими товарищами. Изъ нихъ-то должны были выйти люди, для которыхъ интересъ государства былъ бы выше ихъ частной

---

[1]) См. Кавел. Юридич. бытъ древ. Россіи ст. 360—362.

пользы, сословіе выше рода и семьи, интересъ дня выше старыхъ преданій, люди безъ почвы, безъ воспоминаній, безъ симпатій къ окружающему. Вотъ слѣдовательно какіе три элемента при началѣ московскаго государства должны были нести государственную службу; старое родовое боярство, остатокъ древняго дружиннаго начала; община, остатокъ старославянскаго быта и продуктъ самостоятельной дѣятельности московскаго царя—новое служилое сословіе, принаровленное исключительно для государственныхъ цѣлей. Какой изъ этихъ элементовъ уцѣлѣетъ въ борьбѣ, которая неминуемо должна начаться въ послѣдствіи? Вся исторія Россіи отъ Іоанна Грознаго до дома Романовыхъ наполнена этимъ постояннымъ колебаніемъ, отъ однаго элемента къ другому. Опричнина удержалась не долго; еще самъ Грозный уничтожилъ ее; еще слишкомъ живы были старыя начала, чтобы она, дитя новаго времени могла сразу одолѣть ихъ—ей принадлежало будущее. При томъ еще слишкомъ нова была въ Россіѣ идея полнаго противоположенія царя и земли. Россія недошла еще до формализма западной Европы; тѣсно, какъ это доказали послѣдствія, сливались Царь и земство. Осталось два начала древней Россіи боярство и общины. На первый взглядъ послѣдняя имѣла за собою больше надежды на успѣхъ. Боярство, отстраненное отъ важнѣйшихъ мѣстъ, лишенное права суда и расправы, оттолкнутое царемъ, который пересталъ его жаловать, должно было, казалось, уступить мѣсто общинамъ. Они получили постепенно въ свое распоряженіе судъ, охраненіе безопасности и тишины, преслѣдованіе воровъ разбойниковъ[1]), финансовую дѣятельность[2]),—словомъ общинное начало получило значительное участіи въ земскомъ управленіи. Мнѣ кажется совершенно излишнимъ споръ о томъ, было ли это явленіе созданіемъ московскихъ государей или живой еще остатокъ старо-русской жизни. Государство было еще слишкомъ слабо, чтобы собственными силами отстранить цѣлое сословіе отъ управленія, создать совершенно новый элементъ и опереться на него въ дѣлѣ государственной реформы. Для начинающаго государства совершенно достаточно если оно умѣетъ въ народной массѣ выслѣдить истинно живое начало, подготовленное предшествующею жизнью, готовое къ обществен-

---

¹) Акты Арх. Экспед. т. 1, ст. 192, 194, 224, 234, 250.

²) См. любопытныя извѣстія объ этомъ, Чичеринъ Об. Учр. ст. 46.

ной дѣятельности и, понявши значеніе такого элемента, призываетъ его къ себѣ на помощь [1]). Для чего приписывать московскимъ государямъ дѣло, которое было не по силамъ болѣе организованнымъ общественностямъ западной Европы? Короли ни Франціи, ни Англіи, въ своемъ трудномъ дѣлѣ земскаго строя не создавали искусственно общинъ. Чрезъ желѣзную стѣну феодаловъ и башни ихъ замковъ, проницательный взоръ Филиппа Августа, Филиппа Красиваго и трехъ Эдуардовъ увидѣлъ могущественное созданіе народнаго духа—общины, образовашіяся по мимо ихъ воли, смѣло протянули имъ руку и съ помощію ихъ дѣйствительно создали государства свои. Сходство между этими двумя явленіями гораздо большее, нежели кажется на первый разъ. И у насъ и на западѣ общины, призванныя къ государственному дѣлу, смотрѣли на это сначала какъ на повинность, а не право; и тамъ, и у насъ это не было управленіемъ общины собственными дѣлами, а выборъ людей къ государеву дѣлу. Почему у насъ не удержалось это начало, которому западная Европа обязана всѣмъ своимъ благосостояніемъ? Дѣло въ томъ что у насъ правительство смотрѣло на призваніе общинъ къ государеву дѣлу, какъ на временную, переходную мѣру, годную только до тѣхъ поръ, пока новое государство не выработаетъ себѣ новаго, самостоя-

[1]) До какой степени слабо было наше государство, сознаетъ г. Чичеринъ, одинъ изъ ревностныхъ защитниковъ государственнаго происхожденія нашихъ общинъ; вотъ что онъ говоритъ между прочимъ: (областныя учрежд. ст. 47) «Сознавая въ себѣ новыя потребности, стремясь къ водворенію новаго порядка, оно (государство) нуждалось въ органахъ управленія. Намѣстники и волостели не могли быть для него орудіями; система кормленій, основанная на частномъ правѣ, была несовмѣстна съ новымъ порядкомъ вещей и должна была мало по малу изчезнуть предъ нимъ. Собственною дѣятельностію государство также не могло удовлетворить общественнымъ потребностямъ: у него было еще слишкомъ мало матеріальныхъ средствъ; государственный организмъ, созидаясь мало по малу, былъ еще въ такомъ хаотическомъ состояніи, при которомъ правильная дѣятельность и контроль невозможны. Оставалось одно искать обезпеченія въ отвѣтственности частныхъ лицъ и общинъ, возложивъ на нихъ обязанности общественнаго управленія.» Слѣдовательно государство наше сдѣлало какъ разъ то, къ чему прибѣгнули Европейскіе государи—ни больше ни меньше, а имъ никто не приписывалъ созданія общинъ—которыя существовали быть можетъ раньше, чемъ короли выступили на борьбу съ феодализмомъ. La commune est, говоритъ Ройе Колларъ, comme la famille avant l'Etat. La loi politique la trouve et ne la crée point.

тельнаго орудія, болѣе пригоднаго для его цѣлей. Съ самаго начала новыя учрежденія не были введены повсемѣстно. Въ пограничныхъ провинціяхъ государствъ напр., уцѣлѣли намѣстники, хотя и отданные подъ присмотръ дьякамъ. Введеніе этихъ земскихъ старостъ и цѣловальниковъ не было обязательно; оно совершенно было представлено на волю общинъ. Ясно что государство смотритъ на все дѣло, какъ на такую мѣру, къ которой оно прибѣгло только въ крайности. На смѣну только что призванному началу готово уже другое, внушающее къ себѣ больше довѣрія московскихъ царей. Съ одной стороны дьяки, худородные люди были уже готовы служить государству своимъ перомъ — съ другой старое служилое сословіе предлагало ему свой совѣтъ и мечь.

Приказное начало не выработало разрушительной теоріи, съ какою западные юристы явились на смѣну феодализму; дворянство осталось главнымъ источникомъ, откуда набирались дѣятели для всѣхъ частей управленія; оно было чуждо французскаго фрондерства, но за то умѣло сохранить довѣріе верховной власти, поколебавшейся въ эпоху Іоанна Грознаго. Имъ принадлежитъ уже центральное правительство: общинамъ можно поручить тѣ государственныя дѣла, которыя не выходятъ изъ ихъ предѣловъ; они могутъ на мѣстѣ творить судъ и расправу, собирать подати, ловить разбойниковъ. По кому будетъ принадлежать общее направленіе дѣлъ, высшіе вопросы суда и администраціи, въ тѣхъ случаяхъ когда общинамъ чего либо «рѣшитъ будетъ не мочно,» наконецъ контроль по финансовымъ дѣламъ? Въ этихъ высшихъ вопросахъ общины могутъ участвовать только посредствомъ народнаго представительства, которое не окрѣпло въ старой Россіи. Такъ, съ присоединеніемъ удѣловъ къ Москвѣ, происходитъ слѣдующее раздѣленіе дѣлъ. Задачи мѣстной безопасности, суда, сборъ податей, возложено на отвѣтственность общинъ. Дѣла прежнихъ княжескихъ чиновниковъ остались въ княжествѣ; ихъ слишкомъ дорого и неудобно было переносить въ Москву, гораздо лучше было прикрѣпить на время общины. За тѣмъ всѣ важныя дѣла—тѣ дѣла, которыя каждый удѣльный князь думалъ съ своей дружиной, перенесены были въ Москву и изъ суммы этихъ дѣлъ сложилось московское управленіе. Къ этому управленію были приписаны старое боярство и худородные дьяки, созданные московскими царями.

Не долго впрочемъ общины сохранили свое порученіе заботиться о судѣ и финансахъ государевыхъ. Скоро они были приписаны къ другому дѣлу, болѣе имъ свойственному, по мнѣнію московскаго правительства. Дѣла, оставшіеся на вѣрѣ общинъ не были созданіемъ московскаго государства; они были скорѣе остатокъ старыхъ удѣльныхъ понятій; рѣчь идетъ о мѣстныхъ интересахъ, мѣстныхъ нуждахъ, благѣ народа т. е. о такихъ предметахъ, которые могутъ имѣть мѣсто только въ сильно развитой общественности, сравнительно высокомъ гражданскомъ развитіи. Молодое государство съ этого начать не можетъ; оно начинаетъ съ тѣхъ предметовъ, которые ближе къ нему, а не къ народу, говорятъ объ его интересахъ, а не о нуждахъ какой нибудь отдаленной области. Москву больше всего безпокоятъ тѣ дѣла, которыя группированы въ ней самой, т. е. дѣла государевы, а не областные. Прежде всего новому государству приходилось позаботиться о томъ, чтобы были обеспечены тѣ люди, которые служатъ ему, находятся при его дѣлѣ, представляютъ его ближайшія, т. е. по отношенію къ областямъ, центральные интересы. Но какъ обеспечить этихъ людей? Если они были прикрѣплены къ государеву дѣлу, приходилось остальное народонаселеніе прикрѣпить къ ихъ дѣлу, т. е. создать для нихъ даровую рабочую силу, которая бы ихъ кормила, поила и тѣмъ давала возможность служить царю. Это и было достигнуто установленіемъ крѣпостнаго права. Такъ частный элементъ, изгнанный дѣятельностію московскихъ государей изъ высшихъ сферъ общества, прикрѣпленныхъ непосредственно къ государству, былъ перенесенъ въ сферы нисшія, гдѣ онъ продолжалъ господствовать до самой отмѣны этого права. Съ такимъ трудомъ утверждались у насъ государственныя начала! Крутая реформа Ивана Грознаго, навсегда отучила собранное въ Москвѣ боярство смотрѣть на службу какъ на свое право; но, изгоняя частныя отношенія изъ идей служилаго сословія, его преемникамъ пришлось принести имъ въ жертву большую часть населенія; для того, чтобы создать идею государственную на первый разъ подлѣ государева дворца, создать новую армію, новые финансы, новыя внѣшнія отношенія, пришлось закрѣпить въ областяхъ систему частнаго управленія. Закрѣпленіе одного сословія на службу государству, совершилось только подъ условіемъ такого же закрѣпленія кресть-

янъ на службу этого сословія [1]). Какое мѣсто должны были занять общины при такомъ порядкѣ вещей—понятно. Каждое сословіе должно было, какъ говоритъ г. Чичеринъ, тянуть тягло, но свое тягло. Какое же было общинное тягло? Старая Россія выработала двѣ общины—владѣльческую, занятую земледѣліемъ и прикрѣпленную вслѣдствіе этого къ землѣ и городскую занятую промышленностію, а потому обязанную нести государево тягло въ городѣ—ибо промышленность должна была приносить ему доходъ. Лавки, сатни, таможни, все это было источникомъ дохода, и человѣкъ, занявшійся промышленностію, сразу попадалъ въ такое тягло, что ему рѣшительно нельзя было уже заняться другими предметами [2]). Слѣдовательно городское и сельское населеніе скоро лишилось физической возможности участвовать въ администраціи. И дѣйствительно, послѣ нѣсколькихъ колебаній, послѣ смутнаго времени, гдѣ въ послѣдній разъ сказался старый общинно-вѣчевой духъ, съ призваніемъ дома Романовыхъ, предъ нами является служилое сословіе, которому мало по малу исключительно поручаются всѣ государственныя дѣла. Въ три царствованія, предшествовавшія Петру, сословіе это приняло ту форму подъ которой ему суждено было существовать до реформъ Екатерины II.

Всматриваясь въ составъ этого сословія нельзя не замѣтить, что при новомъ правительствѣ оно организовалось слѣдующимъ образомъ. На первомъ планѣ стоитъ классъ, помнящій свое старинное происхожденіе, котораго предки были если не удѣльными князьями, то по крайней мѣрѣ избранными дружинниками князя. Имъ по праву принадлежала служба; въ нее вносили они свои старыя понятія—она должна была продолжать для нихъ утраченныя преимущества; это тѣ люди, для которыхъ, по словамъ г. Кавелина. служба была выраженіемъ ихъ родовыхъ преимуществъ. Въ этомъ классѣ можно было прослѣдить постепенное

---

[1]) Чичеринъ 1 д. стр. 36... Бояре и служ. обязаны были службою. стали писаться холопами. крестьяне и городскіе жители укрѣплены къ своимъ жилищамъ; все должно было служить государственнымъ цѣлямъ и учрежденіи того времени составляютъ обширную систему повинностей...

[2]) Что взглядъ Московскаго правительства на города былъ именно такой видно изъ IX гл. уложенія, гдѣ законодатель заботливо группируетъ эту тяглую единицу; см. тоже г. Плошинскаго «о городскихъ обывателяхъ въ Россіи СПБ. 1855 г.»

образованіе Московскаго государства. Княжества входятъ въ него постепенно, постепенно присоединяются и роды боярскіе и княжескіе; присоединяясь, каждый изъ нихъ старается о томъ, чтобы не утратить того почета, преимущества, которыя отличали родъ его въ присоединяемомъ княжествѣ. Природные совѣтники и слуги князя, служилые по преимуществу, призванные вмѣстѣ съ нимъ управлять Русскою землею, они не нуждаются еще въ способностяхъ, въ личныхъ заслугахъ, для того чтобы принять ту или другую должность. При томъ служебная іерархія не была еще извѣстно; она появляется тамъ, гдѣ строго опредѣлены начала управленія, гдѣ начало личной заслуги ложится въ основу всей служебной дѣятельности, гдѣ, наконецъ, относительная важность должностей опредѣлена настолько, что можно опредѣлить какая должность должна быть подъ другою, и какая стоитъ во главѣ извѣстной отрасли управленія. Ничего подобнаго не существуетъ въ Москвѣ. Всѣ лица служилаго сословія относятся прямо къ царю; посредствующая дѣятельность приказовъ мало еще выяснилась. Царь и Москва—вотъ два пункта, куда сходится все что служитъ, единственныя понятія, превосходство которыхъ сознаетъ служащій человѣкъ [1]). Иногда воевода небольшаго города имѣлъ больше власти и довѣрія отъ правительства, чѣмъ воевода большаго; не особенно важное лицо писало прямо въ Москву, тогда какъ другой служилый, занимавшій сравнительно важный постъ, подчиненъ былъ какому нибудь мѣстному начальству. Все зависѣло отъ лица, которому давалось порученіе—отъ его положенія въ родовой лѣстницѣ сословія [2]). Все это вело къ тому, что служба была устроена не на основаніи исключительно государственныхъ цѣлей, а въ виду самой внутренней организаціи и понятій служилаго сословія. Небыло закона, опредѣлявшаго служебныя отношенія, небыло установлено прочныхъ правилъ порядка прохожденія извѣстныхъ степеней государственной службы, не было самыхъ степеней [3]), приходилось слѣ-

---

[1]) Чичеринъ Обл. Учр. Стр. 386, 387.

[2]) Чичеринъ id. стр. 267—270. Неволинъ, образов. управ. стр. 120 и слѣд.

[3]) Чичеринъ id. стр. 387 «каждый служилый человѣкъ могъ занимать всякое мѣсто; не было различія между военными и гражданскими должностями, не было законныхъ правилъ для порядка службы».

довательно выбирать между произволомъ, усмотрѣніемъ правительства или между правилами, освященными вѣками, основанными на незапамятныхъ обычаяхъ. И здѣсь примѣнилась общеизвѣстная истина, что плохое правило лучше самаго мудраго произвола и явился порядокъ службы, оплакиваемый историками и юристами—порядокъ извѣстный подъ названіемъ мѣстничества. Нѣтъ сомнѣнія, что мѣстническія понятія не соотвѣтствуютъ тѣмъ идеямъ о службѣ, какія внесены были въ нашу государственную жизнь Петромъ и какъ понималъ ихъ братъ его Царь Ѳеодоръ Алексѣевичъ, но они совершенно соотвѣтствовали понятіямъ, которыя имѣло служилое сословіе о службѣ, какъ его естественной принадлежности. Скажемъ болѣе, они удовлетворяли понятіямъ времени больше, чѣмъ ранозременныя попытки московскихъ царей. Представимъ себѣ, что служилое сословіе съ его степенями и родовою честью уничтожено; остались только безформенные люди, безъ ихъ понятій и въ то же время не установлено никакихъ служебныхъ правилъ, словомъ представимъ служилое сословіе безъ табели о рангахъ и генеральнаго регламента—что осталось бы въ администраціи? То, чего всѣми силами избѣгалъ великій ея преобразователь—отсутствіе твердыхъ правилъ. Мѣстничество было сильною помѣхой для правильной государственной жизни, хотя не больше чѣмъ всѣ неустановшіеся институты того времени, но за то оно противопоставляло произволу администраціи хоть какія нибудь правила, хоть нѣкоторую организацію, освященную опытомъ нѣсколькихъ столѣтій. Уничтоженіе разрядныхъ книгъ наложило на правительство нравственную обязанность создать иную организацію служебнаго сословія, которое соотвѣтствовало бы своему времени въ такой же мѣрѣ, какъ мѣстничество соотвѣтствовало своему. Въ этомъ-то состояла задача Петра I, какъ мы это увидимъ впослѣдствіи.

Такова была внутренняя организація той части служилаго сословія, которая тѣсно была связана съ преданіями старой Россіи. Она вѣрно сохранила взгляды и преданіи прежняго времени, но не замѣчала, что многое уже измѣнилось въ его отношеніяхъ къ Верховной власти и самому народу. По отношенію къ Верховной власти это не было уже бродячее населеніе, отъѣзжавшее, пріѣзжавшее, входившее въ договоры по своему произволу. Отъѣзды были уже измѣной. Бояре были не вольными дружинниками князя, а слагающимся государственнымъ сословіемъ, обязаннымъ

вѣчною службою государству. Оно сдѣлалось осѣдлымъ по двумъ причинамъ—во первыхъ потому, что московское государство нашло прочный и неподвижный центръ для дальнѣйшаго развитія государственной жизни, уничтоживъ ее въ другихъ областяхъ, гдѣ она развивалась подлѣ отдѣльныхъ отпрысковъ княжескаго рода; теперь этотъ родъ весь сосредоточился въ Москвѣ и всякій, кто хотѣлъ служить государству долженъ былъ для этого ѣхать въ Моску; другаго способа достигнуть служебной дѣятельности не было [1]). За тѣмъ вторая причина окрѣпленія служилыхъ людей заключалось въ способѣ ихъ вознагражденія, который коренным образомъ измѣнился подъ вліяніемъ московскаго государства. Древняя Россія не знала дворянства какъ земскаго сословія: оно было далеко отъ земли, потому что владѣло вотчинами наѣздным, случайнымъ образомъ. Дружина дѣлила съ княземъ его добычу, деньги рухлядь, движимость; древніе князья не понимали даже другаго способа вознагражденія своихъ слугъ [2]). Напротивъ московское государство не даетъ уже своимъ слугамъ денегъ; оно сажаетъ ихъ въ деревняхъ, дѣлаетъ ихъ помѣщиками [3]). Неисчислимыя послѣдствія имѣло это явленіе на судьбу нашего дворянства; не безъ значительнаго вліянія осталось оно и на судьбу всего государства и особенно государственной службы. Въ средѣ дворянскаго сословія, должно было начаться двоякое движеніе; одно къ центру, къ Москвѣ: туда влекли его старыя преданія, тамъ естественный центръ его дѣятельности, тамъ государева служба для которой онъ родился, туда требуетъ его родовая честь—онъ долженъ поддержать свой родъ на его мѣстѣ—словомъ стремленіе къ Москвѣ есть продуктъ старой Россіи. Другое движеніе началось отъ центра къ окраинамъ къ областямъ; если къ Москвѣ тянули служилаго человѣка честь и временемъ освященныя понятія, къ области манили его новые, подъ вліяніемъ Москвы сложившіеся интересы; въ прежнее вре-

---

[1]) У г. Лохвицкаго подробно развита эта мысль въ его сочиненіи «Губернія».

[2]) Соловьевъ Ист. Р. т. XIII стр. 79... въ древности переходной дружинѣ соотвѣтствовало содержаніе получаемое прямо отъ князя въ видѣ денегъ...

[3]) id. 16 и слѣдующія страницы, содержатъ весьма любопытныя разсужденія объ этомъ явленіи, относящіеся впрочемъ болѣе къ военной службѣ, которая насъ не занимаетъ.

мя служилая дружина бродила вмѣстѣ или безъ князя изъ удѣла въ удѣлъ; теперь у всякаго служилаго есть мѣсто, гдѣ онъ можетъ поселиться, если не захочетъ жить въ Москвѣ; у него есть помѣстье. Слабы еще интересы, связывающіе дворянство съ этими землями. Хозяйствомъ заниматься не весело и трудно. Только что закрѣпленные крестьяне бѣгутъ, хозяйственные пріемы просты, можно хозяйничать и за глазами. При томъ для деревенской жизни надо оставить Москву, быть не у дѣлъ, а это большая обида служащему: родъ можетъ захудать и самъ потеряешь почетъ. Далѣе, изпомѣщенія служилаго сословія хотя и становится главнымъ способомъ вознагражденіе за службу, но далеко не исключаетъ остальныхъ;—если система кормленія уже отжила свой вѣкъ, какъ общее юридическое, законное правило, она уцѣлѣла какъ обычай—кто у дѣлъ, тотъ и кормится отъ дѣлъ. Доходы съ дѣлъ еще считаются почетнѣйшимъ способомъ вознагражденія, болѣе соотвѣтствуетъ понятіямъ дворянства, какъ служилаго сословія. Но постепенно и помѣстья пріобрѣтаютъ для него большую прелесть; кому не повезло на службѣ, чей родъ захудалъ, кто нехочетъ служить въ военной службѣ, все бѣжитъ въ деревню. Тамъ убаюкивается онъ покоемъ, тамъ появляются у него новые интересы и не охотно отрывается онъ на царскую службу, которая большею частію является для него въ формѣ службы военной, т. е. наиболѣе сопряженной съ опасностями и издержками—вещами далеко не привлекательными для хозяина и мирнаго гражданина, какимъ сталъ служилый человѣкъ подъ вліяніемъ деревенскаго воздуха. Военная служба при тогдашнемъ устройствѣ войска представляется чѣмъ то временнымъ, случайнымъ; между походами лежитъ длинный промежутокъ времени, въ теченіи котораго служилый успѣвалъ потерять свои воинственныя наклонности и пріобрѣсти расположеніе къ покою и экономіи. Кончилось тѣмъ что дворянство всѣми силами отговаривается отъ службы [1]).

---

[1]) Солов. id. стр. 82 «многіе говорили: дай Богъ нашему Государю служить, а саблю изъ ноженъ не вынимать!» Отсюда понятно почему мы видимъ въ служилыхъ людяхъ XVII вѣка стремленіе отбывать отъ службы, отговариваться отъ выступленія въ походъ болѣзнью приписываться какъ нибудь и гражданскимъ дѣломъ, задаривать воеводъ и сыщиковъ чтобъ оставили въ покоѣ.

Въ послѣднія два царствованія, предшествовавшія Петру I, это двойное стремленіе поставило правительству на разрѣшеніе чрезвычайно важный вопросъ. Вопросъ этотъ заключается въ томъ, какую форму прійметъ наше управленіи при реформѣ, необходимость которой становилось очевидною. У правительства было служилое сословіе, обязанное ему службою. Оно сложилось такъ крѣпко и оригинально, какъ можетъ быть, ни въ одномъ изъ государствъ западной Европы. Но сословіе это разбилось на двѣ половины или, лучше сказать, части; одна продолжала сосредоточиваться въ Москвѣ, наполняя собою всѣ мѣста центральнаго управленія и придворныя должности; другая собралась по деревнямъ, гдѣ удерживали ее интересы новые и незнакомые старой Россіи. Сообразно этому и самая администрація Россіи могла принять двоякій исходъ; она могла усилить значеніе той части сословія, которая наполняла Москву, слѣдовательно передать всю силу въ центральные мѣста — или она могла воспользоваться новымъ элементомъ, образованіе котораго совершалось уже довольно быстро, именно помѣстнымъ дворянствомъ, слѣдовательно создать сильные мѣстные органы управленія. Отъ разрѣшенія этой задачи зависѣло много существенныхъ вопросовъ нашей политической жизни. Если исходъ дѣла былъ бы въ пользу мѣстныхъ учрежденій, то нѣтъ сомнѣнія что съ образованіемъ мѣстныхъ учрежденій, явилось бы сильное помѣстное дворянство, установилась бы тѣсная связь между нимъ и земледѣльческимъ сословіямъ, изгладилось бы рѣзкое, съ древности установившееся различіе между служащими и мужиками, вслѣдствіе чего дворянство съ бо̀льшимъ уваженіемъ смотрѣло бы на сельско хозяйственную дѣятельность, наконецъ, что всего важнѣе, между землевладѣльцами и земледѣльцами установилось бы связь, съ возможностію совокупной экономической дѣятельности и общими интересами. При такихъ условіяхъ крѣпостное право потеряло бы свою суровую форму, и постепенно видоизмѣняясь, уступило бы мѣсто болѣе разумнымъ экономическимъ отношеніямъ, къ которымъ Россія пришла чрезъ столько лѣтъ горькаго опыта. Къ сожалѣнію вопросъ не могъ разрѣшиться въ этомъ смыслѣ въ старомъ московскомъ госрдарствѣ. Оно еще не понимало другой формы службы внѣ военной и придворной дѣятельности. Служилый человѣкъ могъ служить въ полку, или Москвѣ, или по порученію отъ Москвы на время. Ни одинъ служилый ни на минуту не за-

бывалъ что онъ принадлежитъ Москвѣ. Воевода, посланный въ Пермъ, въ Вологду, въ Сибирь, не переставалъ считать себя членомъ московскаго служилаго сословія. Служить внѣ этого порядка нѣтъ возможности—это значитъ быть не у дѣлъ, бѣгать государева дѣла. Это первая причина; другая, зависѣвшая отъ первой, но немнѣе важная, заключалась въ томъ, что при такой организаціи служилаго сословія, русская исторія не выработала системы прочныхъ учрежденій. Система централизаціонная можетъ обойтись безъ прочныхъ институтовъ; она можетъ подобно Москвѣ держаться системою порученій. Въ государственномъ управленіи не будетъ единства, контроля, отношенія будутъ запутаны, но она будетъ существовать, сильная своею близостію къ Верховной власти. Напротивъ мѣстное управленіе немыслимо безъ твердыхъ политическихъ тѣлъ; мѣстныя власти слишкомъ близки къ народу, чтобы удачно прикрываться фикціею своего сродства съ верховною властію; онѣ нуждаются въ прочной организаціи и надежной почвѣ. Дѣйствительно во всѣхъ государствахъ, отличающихся крѣпостію мѣстнаго управленія находятся такія крупныя явленія; иныя государства держаться на широкомъ развитіи общиннаго начала и является община, обставленная такими атрибутами, что человѣкъ можетъ научиться гражданскимъ добродѣтелямъ, не выходя за предѣлы своей деревни, какъ въ Америкѣ; другія долгое время опирались на личной дѣятельности богатыхъ землевладѣльцевъ, и эта личная дѣятельность развилась въ такой институтъ, что заставляетъ съ удивленіемъ преклоняться предъ собою независимыхъ гражданъ какъ напр., въ положеніи англійскихъ мирныхъ судей. Но московское государство не могло опереться ни намѣстное дворянство, потому что это послѣднее предъ лицемъ закона не имѣло существованія, ни на общины, потому что оно приписало ихъ къ другому дѣлу и послѣ смутнаго времени дѣятельность общинъ, даже въ смыслѣ повинностей, быстро приходитъ въ упадокъ. При томъ общины не представляютъ уже того цѣльнаго, органически — народнаго тѣла, какимъ онѣ были въ старой Россіи. Старая ячейка нашего государства преобразуется; изъ патріархальной общины, съ ея первобытными общими интересами, выдѣляются сословія съ ихъ разнообразными задачами; классы людей, незамѣтные въ общинѣ, постепенно получаютъ государственное значеніе, и наше правительство спѣшитъ воспользоваться ими для своихъ цѣлей, какъ

прежде пользовалось дружинниками и общинами, этими первобытными элементами удѣльно-вѣчеваго періода. Каждому сословію назначаются занятія, родъ которыхъ опредѣляетъ и ихъ политическое значеніе. Земледѣльческое крестьянство скоро получаетъ значеніе рабочей силы, обязанной кормить государевыхъ служилыхъ людей; родъ ихъ занятій требуетъ осѣдлости, крѣпости — ихъ прикрѣпляютъ къ землѣ. Промышленность требуетъ больше свободы, городскіе обыватели выдѣляются изъ всей массы населенія, но вмѣстѣ съ свободой личной. на нихъ продолжаютъ лежать государственныя тягости. Наконецъ для службы государевой осталось одно сословіе, образовавшееся изъ дружины и древнихъ служилыхъ людей.

Исходъ, слѣдовательно, не могъ быть сомнителенъ. Государству нужно было закрѣпить тѣ начала, накоторыхъ оно жило и развивалось столько времени. Надо было сосредочить все управленіе въ Москвѣ и закрѣпить служилое сословіе на службу, въ московскомъ смыслѣ этого слова, т. е. приписать его непосредственно къ Москвѣ. Центральное управленіе издавна было все сосредоточено въ Москвѣ и имѣло достатоточное количество служилыхъ людей. Но реформа началась съ преобразованіемъ войска. Необходимо было вызвать дворянъ изъ деревень, поставить ихъ въ въ такое положеніе, чтобы они питались ихъ доходами, но сами не участвовали въ произведеніи сельскихъ продуктовъ. Начичинается грозное преслѣдованіе уклоняющихся отъ службы. Уложеніе грозитъ за первый побѣгъ изъ полка кнутомъ, за второй кнутомъ, убавкою помѣстнаго и денежнаго оклада, за третій кнутомъ и отнятіемъ помѣстья. За побѣгъ домой съ бою, кнутомъ нещаднымъ и отнятіемъ половины помѣстныхъ и денежныхъ окладовъ; сотенному головѣ, отпустившему служилаго человѣка безъ государева указа и воеводскаго вѣдома батогами и тюрьмой; воеводѣ также жестокимъ наказаніемъ «что Государь укажетъ»[1]). Этимъ не ограничилась реформа войска; правительство поняло, что возложить защиту внутренней и внѣшей безопасности на временно собиравшееся войско врядъ ли будетъ удобно. Пока дѣло шло о войнахъ оборонительныхъ, подобная система могла имѣть мѣсто, хотя и здѣсь несостоятельность русихъ воиновъ-помѣщиковъ обнаруживалась не разъ. Но Россія вступи-

---

[1]) Соловьевъ Исторія Россіи id. стр. 83.

ла теперь въ тотъ періодъ ея существованія, когда границы ея должны были раздвигаться во всѣ стороны, и въ такомъ наступательномъ движеніи имѣть дѣло съ отлично обученными войсками шведскихъ королей. Для того времени необходимо постоянное войско съ приписаннымъ къ службѣ на вѣки дворянствомъ. Алексѣй Михайловичъ и Өедоръ Алексѣевичъ начали уже дѣло, законченное Петромъ. Такъ, за долго еще до Петра I, начинается эта борьба съ дворянствомъ, тянувшимъ государево дѣло къ своимъ помѣстьямъ, тогда какъ государь требовалъ ихъ въ Москву или въ полки. Рядомъ съ размноженіемъ приказовъ, съ непомѣрнымъ усиліемъ центральнаго правительства, идетъ систематическое обезлюденіе областей, лишеніе ихъ тѣни служилаго сословія, цѣликомъ приписаннаго на службу внѣ областей. Болѣе и болѣе складывалось оно въ государственное сословіе, живущее одними государственными интересами; но тѣмъ сильнѣе завязывался надъ народомъ узелъ крѣпостнаго права, сдѣлавшагося теперь необходимымъ условіемъ существованія правительственнаго сословія, оторваннаго отъ земли, а потому болѣе чѣмъ когда нибудь нуждающагося въ постоянной, даровой рабочей силѣ. Свобода народа и свобода государственнаго служилаго сословія стали съ этихъ поръ неразрывными; одна не могла существовать безъ другой. Дальше, изслѣдованіе реформъ Петра I и великой Екатерины, дастъ намъ нагляднѣе убѣдиться въ тѣсной связи этихъ двухъ важнѣйшихъ вопросовъ нашей государственной жизни.

Рядомъ съ этимъ по преимуществу служилымъ, родовымъ сословіемъ, со временъ московскихъ царей развивается другое, основанное на совершенно другихъ началахъ. Оно неимѣетъ исторіи. Дьяки, какъ мы выше замѣтили, не внесли самостоятельно никакой новой теоріи въ нашу жизнь—теоріи, выработанной строгимъ логическимъ процессомъ и глубокими научными свѣденіями, какъ напр. сословіе юристовъ въ западной Европѣ. Они не похожи на смѣлыхъ новаторовъ, учениковъ Римскаго corpus juris, постепенно оттѣснявшихъ феодальное дворянство отъ всѣхъ должностей, гдѣ требовалось знаніе права и права глубокаго, запутаннаго казуистическими тонкостями, гдѣ необходима была многолѣтняя практика. Это сословіе юристовъ, вмѣстѣ съ другими великими силами западныхъ націй, общинами и королевскою властію, способствовало къ образованію государственнаго един-

ства и централизація власти [1]). Если общины поколебали экономическое и отчасти административное значеніе феодализма, а королевская власть сломила его политическое могущество—законовѣды убили на всегда его юридическое значеніе во всѣхъ сферахъ права и дали формулу для самой королевской власти. Уничтожая феодализмъ какъ систему управленія, они вмѣстѣ съ тѣмъ оттѣсняли феодаловъ какъ служилое сословіе даже тогда, когда они наконецъ сложили свои суверенныя претензіи къ королевскому престолу и готовы были служить ему на ряду съ прочими подданными. На мѣсто noblesse de l'épée, такъ наз. noblesse de la robe поставила себя какъ единственное служилое сословіе. Скоро всѣ мѣста гражданскаго управленія:—могущественный парламентъ, государственный совѣтъ, cour des comptes, интендантства принадлежали имъ, тогда какъ дворянству оставалась только служба въ арміи, т. е. именно тѣ обязанности, гдѣ народъ видѣлъ только его блескъ, но не видѣлъ его заслугъ. Наши дьяки и подъячіе не были вооружены такимъ знаніемъ и такими теоріями, оттого и претензіи ихъ были умѣреннѣе. Они никогда не думали объ исключительномъ служебномъ значеніи, да и не могли его имѣть. Ихъ познанія въ законахъ отличались практическимъ характеромъ, слѣдовательно они не имѣли преимущества предъ родовымъ дворянствомъ, которое всегда могло пріобрѣсти точно такія же познанія; грамотность ихъ была также сомнительнаго свойства, покрайней мѣрѣ въ смыслѣ умственнаго развитія, которое не возвышало ихъ надъ противниками. Нигдѣ не видно даже слѣдовъ антагонизма между *людьми пера* и мужами совѣта, какъ это поражаетъ насъ на западѣ. Напротивъ важнѣйшіе акты нашего законодательства носятъ на себѣ слѣды совокупной дѣятельности этихъ двухъ элементовъ. Такъ составленіе и редакція уложенія принадлежитъ столько же родовымъ боярамъ, сколько и дьякамъ Леонтьеву и Грибоѣдову. Видно было, что въ Московскомъ государствѣ не подымется вопросъ объ исключительномъ преобладаніи того или другаго начала, а напротивъ пока разрѣшится дружнымъ содѣйствіемъ ихъ въ дѣлѣ администраціи. Дьяки были сильны именно своею безличностію, своею готовностію служить орудіемъ въ рукахъ власти. Они не высылали изъ своихъ

[1]) О значеніи юристовъ см. соч. Лорана, Études sur l'histoire de l'humanité т. VII.

рядовъ такихъ бойцевъ, какъ юристы Французской монархіи, но за то удачнѣе ихъ сберегли начало, котораго они были истинными представителями, начало личной заслуги и способности. Юристы во французскомъ парламентѣ въ концѣ концевъ пришли къ продажности должностей, а дьяки дождались табели о рангахъ. Покорные, гибкіе, уступчивые, они умѣли достигнуть того, что служилое, родовое сословіе раздѣлило съ ними бремя управленія. Въ администраціи старой Россіи мы видимъ господство одного только начала—начала кормящейся дружины; потомъ на смѣну ему приходитъ отвѣтственная община. Домъ Романовыхъ съ самаго начала выработываетъ такую систему управленія, гдѣ для того времени весьма удачно сошлись и примирились эти два враждебныя, повидимому, начала [1]).

Изъ соединенія двухъ элементовъ—стараго родоваго дворянства, и людей темнаго происхожденія составилось то, что извѣстно въ исторіи русскаго права подъ именемъ приказнаго управленія. Кажется трудно отыскать другую черту, болѣе характиризующую эту систему. Несправедливо было бы назвать приказы бюрократическимъ учрежденіемъ. Не говоря уже о томъ, что вообще опасно объяснять русскія учрежденія иностранными терминами, которыхъ смыслъ и на западѣ-то не уясненъ какъ какъ слѣдуетъ [2]), объясненіе это невѣрно уже по самому существу дѣла. Бюрократія предполагаетъ предварительную нивелировку общества, уничтоженіе всѣхъ, или по крайней мѣрѣ главныхъ сословныхъ преимуществъ, повсемѣстное проведеніе началъ личной заслуги, какъ единственнаго условія служебной дѣятельности и повышенія. Ничего подобнаго нѣтъ въ нашемъ приказномъ управленіи; мѣста самыя видныя, мѣста судей, занимаются старою аристократіей, вполнѣ подчиненной началамъ родоваго

---

[1]) Г. Неволинъ въ статьѣ «объ образованіи упр. въ Россіи etc». Т. 6 стр. 100—250 рѣзко отличаетъ эти два элемента «бояре были первые сановники князя. Съ ними онъ совѣтовался о важнѣйшихъ предметахъ управленія, на нихъ возлагаетъ исполненіе важнѣйшихъ своихъ дѣлъ, имъ поручались важнѣйшія должности. Дьяки съ подъячими занимались письменными дѣлами князя; разсматривали бумаги, поступавшія къ князю, докладывали ихъ ему, etc». Такъ, слѣд., еще со времени Ивана III подготовляется двоякій составъ служилаго сословія.

[2]) Объ этомъ любопытномъ обстоятельствѣ см. R. v. Mohl: «über Büreaucratie», въ его Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tüb. 1862.

старшинства, мѣстническимъ правиламъ. Начало это еще живуче; оно еще далеко не поражено дѣятельностію московскихъ царей; признаніе преимущества личной заслуги предъ всѣми другими условіями есть задача будущаго. Каждый дворянинъ имѣетъ право просить чтобы его отпустили воеводой въ какой нибудь городъ, не выставляя другихъ причинъ кромѣ своей бѣдности; правительство принимаетъ это во вниманіе [1]), удовлетоворяя просьбѣ просителя; но никогда дьяку не пришло бы въ голову объявить царю, что онъ дослужился до воеводства или судейства. Родовое сословіе, слѣдовательно, продолжаетъ смотрѣть на службу какъ свое неотъемлемое достояніе, на право быть у государева дѣла. Роль дьяковъ гораздо скромнѣе; они хранятъ дѣла, занимаются письмоводствомъ, черезъ ихъ руки поступаютъ прошенія, доклады, доношеніи правителей. Но дѣятельная часть управленія принадлежитъ далеко не имъ. Они не составляютъ даже необходимаго условія администраціи; многія мѣста обходятся безъ нихъ; такъ въ областномъ управленіи воеводы часто обходились безъ нихъ и даже повсемѣстное введеніе воеводскаго управленія вытѣсняетъ приказныхъ людей тамъ, гдѣ они успѣли было укрѣпиться [2]). Система приказнаго управленія была слѣдовательно уступкою, сдѣланною служилымъ сословіемъ потребностямъ времени, перемиріемъ между двумя началами, борьба которыхъ

---

[1]) см. Чичеринъ област. учрежд. стр. 83—84. Татищевъ *Судебникъ* въ примѣч. къ 24 ст. Дмитріева Исторія суд. инстанцій стр. 229, 300 и слѣд. Андреевскій, о намѣстникахъ, воевод. и губ., стр. 40 и слѣд. Соловьевъ id. стр. 96.

[2]) Чичер. id. стр. 356—357 Дмитріевъ Ист. Суд. Инст. «бывали въ приказахъ также и одни судьи безъ товарищей дьяковъ. Въ 1631 г. Казачьимъ приказомъ управлялъ одинъ окольничій кн. Волконскій. Конечно были приказы, гдѣ сидѣли одни дьяки безъ судей, но это бывало или въ незначительныхъ приказахъ, или въ такихъ, которые имѣли значеніе личныхъ канцелярій Государя—какъ напр. Разрядъ или посольскій приказъ.» Впрочемъ это мнѣніе г. Дмитріева въ отношеніи разряда подлежитъ сомнѣнію, ибо въ первыхъ годахъ царствованія Петра онъ находится въ управленіи боярина Стрѣшнева и вообще считается частью Царской Думы, слѣдовательно не могъ обходиться безъ бояръ, а посольскій имѣетъ все время во главѣ своей знаменитыхъ представителей русской администраціи; напр. При Алексѣѣ Михайловичѣ имъ управлялъ Ординъ Нащокинъ, съ званіемъ Великихъ Государственныхъ посольскихъ дѣлъ и госуд. печати сберегателя,» а послѣ В. В. Голицынъ.

должна была разрѣшиться впослѣдствіи. Въ такомъ смыслѣ приказное управленіе было временною, переходною формой, объясненіе которой должно искать въ прошедшемъ Россіи, въ тогдашнихъ взглядахъ и обстоятельствахъ, не прибѣгая къ иностраннымъ терминамъ, которые могутъ только затемнить вопросъ объ этомъ знаменательномъ явленіи.

Между тѣмъ въ умѣ большинства образованныхъ читателей выраженіе —приказное управленіе означаетъ именно управленіе дьяковъ и подъячихъ; слово *приказный* относится только къ новому, пробивающемуся служебному сословію; даже самая наука не всегда включаетъ въ понятіе приказа элементъ родоваго дворянства, а если и включаетъ, то говоритъ объ немъ вскользъ и спѣшитъ перейти къ истинной по ея мнѣнію силѣ приказовъ— дьякамъ и подъячимъ. Если брать въ расчетъ всю систему русскаго управленія, безъ подраздѣленія его на періоды, не обращая вниманія на постепенное развитіе и соотношеніе двухъ этихъ элементовъ въ данный моментъ развитія, конечно такое мнѣніе окажется справедливымъ. Но если взвѣсить значеніе того и другаго начала въ до Петровскую эпоху и особенно въ теченіи царствованія первыхъ трехъ Романовыхъ, ясно будетъ что люди, дающіе такое преобладающее значеніе приказному управленію въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, принимаютъ будущее за прошедшее, смѣшиваютъ значеніе, пріобрѣтенное имъ послѣ, съ тѣмъ, какое онъ имѣлъ въ теченіи своей долгой приготовительной работы.

Таковы элементы, изъ которыхъ сложились центральное управленіе Россіи XVII ст. Дальнѣйшее развитіе ихъ зависѣло отъ организаціи и порядка дѣлопроизводства этихъ мѣстъ управленія. На этихъ двухъ пунктахъ должна была произойти борьба двухъ враждебныхъ началъ и завершиться реформы московскихъ царей.

Выше было замѣчено, что московское государство не выработало прочныхъ учрежденій; все что оно имѣло ,это служилое сословіе, обязанное и готовое служить во всякое время. Въ сущности оно было громаднымъ учрежденіемъ, замѣнявшимъ всѣ другія. При простотѣ взглядовъ на администрацію, ни одинъ родъ государственнаго управленія не требовалъ спеціальной подготовки, какъ это бываетъ при сильно развитой администраціи. Московскіе цари не нуждались еще въ учрежденіяхъ съ ихъ административною

рутиной, практикой, esprit de corps, строгимъ разграниченіемъ вѣдомствъ и, пожалуй, раздѣленіемъ властей. Предъ ними было служилое сословіе, которое одинаково было способно ко всякимъ дѣламъ. Стоило только выбрать лицъ, наиболѣе пользующихся довѣріемъ царя и поручить имъ извѣстную отрасль управленія. Появлялся въ сферѣ государственныхъ дѣлъ какой нибудь вопросъ и Государь бралъ изъ служилаго сословія нѣсколько лицъ, изъ которыхъ однимъ поручалъ часть распорядительную, другимъ письменную и приказъ былъ готовъ. Никакихъ регламентацій, никакой организаціи не нужно было тамъ, гдѣ дѣятельность всякаго члена заранѣе была опредѣлена обычаемъ, родовыми понятіями, взаимными отношеніями соединенныхъ элементовъ. Такъ и дѣйствовали цари. Изъ всей массы служилыхъ людей, наполнявшихъ Москву, прежде всего выбирались лица, долженствовавшія засѣдать въ Государевой Думѣ—это были члены старѣйшихъ родовъ, съ которыми издавна государи привыкли думать о строѣ земли. Это былъ царскій совѣтъ, не покидавшій его ни на минуту. Съ нимъ же Государь думалъ о походахъ, о важнѣйшихъ финансовыхъ мѣрахъ, съ нимъ давалъ судъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя подлежали непосредственному его усмотрѣнію [1]). Здѣсь въ полной мѣрѣ сохранились старинныя понятія о службѣ—никто кромѣ бояръ не можетъ дѣлать здѣсь государева дѣла. Правда, Иванъ IV открылъ сюда доступъ служебному достоинству, но избранникъ проникалъ сюда не иначе, какъ послѣ полученія дворянскаго достоинства. Дьяки и подъячіе обречены были на пассивную роль. Родовыя преимущества соблюдались строго. Бояре садятся не иначе, какъ по чинамъ, ни одинъ родъ не уступитъ другому своего мѣста. Здѣсь степень приближенности къ престолу опредѣляется вмѣстѣ и милостію Государя и знатностію происхожденія и едва-ли послѣднее условіе не имѣло нѣкоторыхъ преимуществъ предъ первымъ. Этимъ-то боярамъ приказывались важнѣйшія государственныя дѣла. Для нѣкоторыхъ изъ нихъ при думѣ были установлены особыя учрежденія, какъ напр. Расправная палата, по части судной и Разрядъ, по части распорядительной и правительственной. Имъ же приказывалась Мос-

---

[1]) О царской думѣ см. Неволинъ id. ст. 136 и слѣд. Соловьевъ id. стр. 77. Дмитріевъ id. 140 и слѣд.

ква, въ случаѣ отсутствія Государя или его смерти при малолѣтствѣ наслѣдника.

Напротивъ, въ составленіи приказовъ Верховной власти представлялось больше простору. Она могла брать для составленія учрежденія для той или другой части управленія изъ всей массы служилаго класса тѣ элементы, какія находила пригодными для дѣла. Изъ людей родовитыхъ, знатныхъ, надо было выбрать одного или нѣсколькихъ судей, изъ людей письменныхъ сформировать канцелярію и поручить имъ извѣстную часть администраціи. Изъ этой системы порученій сложилась вся администрація XVII столѣтія[1]). Составъ приказа зависѣлъ слѣдовательно отъ важности возлагаемаго на него порученія, отъ степени довѣрія царя къ боярамъ и наконецъ отъ случайныхъ обстоятельствъ, доказывавшихъ однако колебаніе царей отъ одного къ другому служилому элементу.

Въ системѣ московскаго управленія начинаетъ выдѣляться новое начало, котораго не знала древняя Россія, начало личнаго, непосредственнаго управленія царемъ, т. е. думаніе и вершеніи дѣлъ помимо думы и бояръ. Сперва это начало, сродное новому времени, является смутно; не хочетъ царь чтобы бояре знали извѣстную часть его дѣятельности, или его особенно интересуетъ какое либо дѣло, и вотъ онъ отдѣляетъ его въ свое вѣдѣніе и поручаетъ его нѣсколько дьякамъ съ подъячими. Такъ составился, напр., тайный приказъ при Царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ, гдѣ рядомъ съ тайными дѣлами, вѣдалось гранатное дѣло, занимавшее царя, а также его птичья охота[2]). Далѣе, теперь уже становится замѣтнымъ желаніе царей сравнять два разряда служилыхъ людей; такъ иногда управленіе отдѣльными частями пору-

---

[1]) Что *приказъ* первоначально означалъ именно порученіе, видно изъ слѣдующаго мѣста судебника (1497), привед. Неволинымъ стр. 124 «и которого жалобника, а не пригоже управити и то сказати Великому Князю, или къ тому его послать, которому которые люди *приказаны* вѣдати.» Самое же слово приказъ начинаетъ означать извѣстныя учрежденія 7 лѣтъ послѣ смерти Ивана III.

[2]) Соловьевъ id. стр. 94. Котошихинъ „о Россіи въ XVII ст.“ *глава о приказахъ* «бояре въ тотъ приказъ не входятъ, а устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ Царѣ, для того, чтобы его царская мысль и дѣла исполнялись всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали.

чается боярину, а потомъ дьяку или наоборотъ, безразлично. Нѣкоторые приказы даже назывались по имени дьяковъ, которымъ они были поручены, такъ напр., четь дьяка Варфоломея Иванова, Петилина, Вахрамѣева. Но этимъ двумъ началамъ не суждено было пока взять перевѣсъ въ Русской администраціи того времени. Еще энергія и всеобъемлющій умъ Петра I, не сложилъ въ образецъ послѣдующимъ поколѣніямъ типъ Государя, входящаго лично во всѣ вопросы управленія; съ другой стороны дьяки еще не столько сильны и нужны правительству чтобы порученіе быть у государевыхъ дѣлъ давались имъ наравнѣ съ старымъ сословіемъ. Дѣйствительно приказы особено важные, (какъ напр., четь дьяка Варфоломея Иванова, въ послѣдствіи Сибирскій приказъ) не долго оставались въ управленіи дьяковъ; какъ только они становились постояннымъ учрежденіемъ управленіе поручалось судьямъ, взятымъ изъ бояръ или дворянъ [1]).

Имѣя въ своемъ распоряженіи многочисленное сословіе, все поголовно стремившееся быть у дѣлъ, Московское правительство не заботилось особенно о соединеніи извѣстнаго рода дѣлъ въ одно вѣдомство, въ видахъ порядка и государственной экономіи. Каждый приказъ кормился самъ собою отъ своихъ дѣлъ или приписанныхъ къ нему городовъ, и потому весь вопросъ заключался только въ томъ, какъ размѣстить всѣхъ бояръ, думныхъ дворянъ, окольничихъ и дьяковъ къ дѣламъ. Оттого приказы не носятъ на себѣ никакого отпечатка, учрежденіе ихъ не вытекаетъ логически изъ понятій о государственномъ строѣ, не есть продуктъ извѣстной системы, какъ напр., учрежденіе губерній или позднѣйшее учрежденіе министерствъ. Они возникаютъ, размножаются, изчезаютъ, замѣняются одинъ другимъ, подчиняются одинъ другому, такъ что лучшіе наши юристы не могутъ уловить основанія, на которомъ можно было бы основать дѣленіе приказовъ [2]). Ни предметы ихъ вѣдомства, ни предѣлы ихъ власти, ни порядокъ подчиненія, ни самое ихъ чис-

---

[1]) Дмитріевъ стр. 129.

[2]) См. Неволинъ id. стр. 139. Дмитріевъ стр. 120—140 ст. 129. «начала управленія такъ перемѣшаны, что одинъ и тотъ же приказъ можетъ быть отнесенъ къ совершенно различнымъ категоріямъ, смотря по тому, на какую сторону его дѣятельности мы обратимъ болѣе вниманія.»

ло не были опредѣлены [1]). И какъ могло быть опредѣлено число ихъ? Каждый дворянинъ, окольничій и бояринъ считаетъ себя въ правѣ получить извѣстный разрядъ дѣлъ въ свое самостоятельное управленіе. Ясно, что надо было установить не малое количество самостоятельныхъ, отдѣльныхъ мѣстъ, не подчинненыхъ другъ другу ни въ какомъ отношеніи, ни въ отношеніи суда, ни администраціи. Всматриваясь въ приказное управленіе, нельзя незамѣтить, что на первомъ планѣ стоитъ не прочность и правильная организація учрежденія, а тотъ или другой боярскій родъ. Знатностью этого рода опредѣляется и мѣсто приказа въ ряду другихъ и степень его подчиненія и предѣлы власти — словомъ онъ раздѣлялъ участь управлявшаго имъ лица. Оттого московское государство не успѣло выработать такихъ блестящихъ учрежденій, какими во Франціи, напр., была обставлена королевская власть. Оттого до самой реформы наша верховная власть и осталась окруженною однимъ служилымъ сословіемъ, котораго взгляды, соображенія, привычки, она должна была, если не усвоить, то брать въ сображеніе. Если упустить изъ виду единственное основаніе, объясняющее смыслъ приказнаго управленія — характеръ и роль нашего служилаго сословія и вытекавшую отсюда систему порученій, то дѣйствительно явленіе это останется не понятнымъ; но за то оригинальный складъ древне-русской службы многое объясняетъ въ устройствѣ и дѣятельности приказнаго управленія. Нельзя не замѣтить во первыхъ, что періодъ самого цвѣтущаго его состоянія относится именно къ тому времени, когда служилое сословіе развилось вполнѣ подъ вліяніемъ дѣятельности московскихъ царей, когда съ одной стороны все родовое дворянство окончательно укрѣпилось за службой, а съ другой установилось прочное и, для того времени, гармоническое соединеніе дворянства съ другою частью служилыхъ людей, — завоевавшихъ себѣ право на постоянное участіе въ управленіи государствомъ, хотя въ другой сферѣ, чѣмъ старое дворянство. Ко времени Михаила Ѳедоровича и Алексѣя Михайловича относится наибольшее количество приказовъ, и вся русская земля окончательно подчинена этому управленію. Далѣе, въ самомъ порядкѣ распредѣленія порученій чувствуется вліяніе старыхъ обычаевъ

---

[1]) См. Котошихинъ id. ст. о приказахъ. Древняя Россійская Вивліоѳика ч. XX, о приказахъ. Дмитріевъ id. ст. 333—334 и слѣд.

служилаго сословія—приказъ тѣмъ честнѣе, чѣмъ родовитѣе его судья. «Личное значеніе первоприсутствующаго боярина могло дать одному приказу совершенный перевѣсъ надъ всѣми остальными, сдѣлать его главнымъ или важнѣе другихъ. Въ 1692 г., когда посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ разрядомъ, до тѣхъ поръ занимавшимъ первенствующее мѣсто между приказами, просто на томъ основаніи, что былъ канцеляріею перваго человѣка въ государствѣ» [1]).

Если бояринъ заслужилъ милость государя, ничто не помѣшаетъ соединить въ его управленіи нѣсколько приказовъ, какъ бы не были разнородны ихъ вѣдомства. Такъ Ѳедоръ Юрьевичъ Ромадановскій, управлявшій Преображенскимъ приказомъ (въ послѣдствіи тайною канцеляріей), въ тоже время завѣдывалъ Сибирскимъ. При такихъ соединеніяхъ сохранялась только отдѣльность канцеляріи, самый же приказъ сливался въ томъ лицѣ которому давалось порученіе. Кромѣ этого примѣра можно привесть еще нѣсколько другихъ. Кошихинъ говоритъ, что въ приказѣ большой казны засѣдалъ тотъ же бояринъ что и въ стрѣлецкомъ приказѣ, въ Сибирскомъ тотъ же, что и въ казанскомъ, въ оружейномъ тотъ же, что и въ новой четверти, и т. д. Бояринъ Милославскій въ 1682 завѣдывалъ четырьмя приказами: Новгородскимъ, большаго прихода, Владимірскимъ и Галицкою четвертью. Всѣ эти приказы были при этомъ соединены для того, «чтобъ челобитчикамъ по этимъ разнымъ приказамъ лишнія волокиты не было.»

Изъ этого кореннаго основанія слабо проглядываютъ начало государственной пользы, нѣкоторыя идеи о разграниченіи вѣдомствъ и іерархическія попытки. Какъ бы не было маловажно дѣло, порученное боярину или окольничему, оно не могло уже по значенію своему уступить другому, болѣе важному дѣлу. Его значеніе тѣсно связывалось съ родовою честью того человѣка, который имъ завѣдывалъ: подчинить одно вѣдомство другому, значило по тогдашнимъ понятіямъ прежде всего подчинить одного боярина другому, а при этомъ могло произойти нарушеніе степени родовой, чего конечно не допустили бы мѣстническія правила. Вслѣдствіе этого, напр., мѣста, завѣдывавшія мѣстными, Московскими дѣлами: каменный приказъ, житный дворъ, печатный

---

[1]) Дмитріевъ id. стр. 126.

приказъ и т. д. стояли въ общемъ разрядѣ приказовъ и пользовались тѣми же правами, какъ приказы, установленные для дѣлъ всего государства. Какъ противодѣйствіе этому безпорядку, является стремленіе Московскихъ царей установить нѣкоторую іерархію въ вѣдомствахъ, посредствомъ учрежденія, такъ называемыхъ, присудовъ или подчиненныхъ приказовъ—это во всякомъ случаѣ попытка соединенія въ одномъ вѣдомствѣ однородныхъ дѣлъ. Но попытка эта, какъ и слѣдовало ожидать, не увѣнчалось успѣхомъ. Кого посадить въ присуды, кто рѣшится пожертвовать своимъ личнымъ значеніемъ дѣлу, быть у дѣлъ не самостоятельно но подъ вѣдомствомъ другаго? На такое самопожертвованіе никогда не рѣшится родовой бояринъ; для этого надо отдавать присуды въ управленіе лицамъ, неимѣющимъ такихъ претензій, т. е. дьякамъ. Подчиненіе чиновника чиновнику въ тѣ времена могло быть только въ томъ случаѣ, когда это допускало неравенство родоваго положенія; между боярами трудно было съискать лицъ, которыя признали бы безъ долгихъ споровъ превосходство другаго лица. Оставалось обратиться къ людямъ, по происхожденію своему подчиненнымъ высшему служилому сословію. Вотъ почему въ такіе приказы обыкновенно и назначались дьяки. Естественно однако, что присуды и нельзя позвать приказами въ строгомъ смыслѣ—это были скорѣе отдѣленія канцеляріи того вѣдомства, которому они были подчинены, ибо истинный приказъ Московскаго государства не мыслимъ безъ совокупнаго дѣйствія двухъ разрядовъ служилаго сословія. [1]) Смѣшанное состояніе продолжается, такимъ образомъ, до самаго конца существованія приказовъ.

Далѣе, внутренняя организація приказовъ не имѣетъ ничего опредѣленнаго. Опытные историки и юристы тщетно стараются опредѣлить какой въ сущности былъ составъ и порядокъ дѣйствія приказовъ—бюрократическій или коллегіальный. Выше было замѣчено вскользь, что врядъ ли нынѣшнія иностранныя, канцелярскія и административныя категоріи пригодны для разъясненія такого, въ высшей степени оригинальнаго, явленія. И бюрократическій и коллегіальный составъ предполагаютъ уже установив-

---

[1]) Извѣстно что присудные приказы никогда не постановляли окончательнаго приговора, но представляли его тому приказу, которому были подчинены.

шуюся государственную систему; одинъ немыслимъ безъ такого порядка, гдѣ одно чиновное лице изчезаетъ въ другомъ по порядку служебнаго старшинства; другой, напротивъ, предполагаетъ что всѣ члены, входящіе въ составъ коллегіи имѣютъ одинаковое право на рѣшеніе вопроса и что ни одинъ голосъ не изчезаетъ въ чужомъ мнѣніи. Гдѣ было у насъ служебное старшинство? Оно могло существовать только въ разрядѣ дьяковъ и подъячихъ, но они далеко не составляли главнаго элемента приказнаго управленія; напротивъ высшую, дѣятельную часть приказовъ занимали люди, не призна вавшіеникакого другаго старшинства, кромѣ родоваго, слѣдовательно исключали самый принципъ того, что въ Западной Европѣ выработано подъ именемъ бюрократіи. Точно съ такимъ же основаніемъ можно отвергнуть и слово «коллегіальный» для характеристики приказа. Какъ составить присутствіе изъ голосовъ совершенно равныхъ, обезпечить за каждымъ голосомъ право одинаковаго участія въ дѣлѣ?

Извѣстное вѣдомство поручается одному или нѣсколько судьямъ. Сначала, при первомъ появленіи приказовъ, правительство поручало ихъ обыкновенно одному судьѣ. Причина этого заключалась конечно въ томъ, что оно не имѣло еще въ своемъ распоряженіи такого многочисленнаго, организованнаго служилаго сословія, какъ въ послѣдствіи, да и самыя государственныя дѣла не были еще такъ разнообразны и обширны, какъ въ половинѣ XVII в. Объяснять это явленіе бюрократическими идеями, значитъ приписывать эпохѣ развитіе и воззрѣнія, которыхъ она не имѣла. Расширилось, сложилось служилое сословіе и правительство тотчасъ признало нужнымъ посадить нѣсколькихъ человѣкъ туда, гдѣ прежде сидѣлъ одинъ. Оно при этомъ вовсе не думало что замѣняетъ бюрократическое начало коллегіальнымъ, а просто соображало, что даетъ дѣлу вмѣсто однихъ рукъ нѣсколько. Что дѣло не шло объ замѣнѣ одно начало другимъ видно изъ того, что нигдѣ въ законѣ не встрѣчается правила о совокупномъ рѣшеніи дѣлъ [1]). Для установленія отношеній между членами приказа

---

[1]) Въ этомъ отношеніи, кажется не совершенно согласенъ съ истиною выводъ г. Неволина (образованіе упр. ст. 141): «хотя по закону въ приказахъ, гдѣ было нѣсколько судей, дѣла надлежало рѣшать всѣмъ судьямъ вмѣстѣ, но на дѣлѣ первенствующій судья имѣлъ такую силу, что онъ дѣлалъ что хотѣлъ.» Почтенный историкъ опирается на слова уложенія

правительство должно было войти въ родовые счеты и расчеты, разсуждать какое лицо, по родовымъ понятіямъ, должно подчиняться другому лицу, т. е. заняться такимъ дѣломъ, которое было ему совершенно не по душѣ, быть свидѣтелемъ такихъ сценъ, которыя и такъ надоѣдали ему во дворцѣ. Ему предстояло двѣ крайности или уничтожить старыя понятія, т. е. исполнить задачу послѣдующаго времени, или признать установившіяся правила, т. е. отказаться отъ своихъ задушевныхъ стремленій, стремленій, завѣщанныхъ ему еще Иваномъ Грознымъ. Простѣйшимъ исходомъ изъ этихъ двухъ крайностей было предоставить внутреннюю организацію и взаимныя отношенія между членами приказа самимъ этимъ членамъ. Единственное начало, которому придерживались цари, это дать приказу потребное число рукъ „чтобы волокиты небыло,“ а за тѣмъ какъ устроятся между собою эти руки, его мало занимало. Иначе нельзя объяснить того обстоятельства, что оно охотно сажало въ приказы не только просто близкихъ родственниковъ, что бывало сплошь и рядомъ, но даже отца съ сыновьями. Такъ въ 1686 аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда въ 1689 одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 году приказомъ большой казны и лифляндскихъ дѣлъ управляли окольничій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово, да сынъ его стольникъ Иванъ Богдановичъ Хитрово. Въ 1689 въ Иноземскомъ приказѣ были братья Голицыны, князь В. Вас. и князь Алексѣй Вас. и т. д. [1]). Этого не могло случиться въ коллегіи, гдѣ необходимое условіе годности рѣшенія предполагаемая самостоятельность и независимость голосовъ, которые въ немъ участвуютъ. Сравнивая ста-

---

(гл. X, 10):» А будетъ который бояринъ или окольничій, или думный человѣкъ или дьякъ, или кто ни буди судія, просудится и обвинитъ кого не на суду безъ хитрости; и ему за то что Государь укажетъ, а дѣла вершить всѣмъ боярамъ, а буде того дѣла всѣмъ боярамъ зачѣмъ вершити будетъ не мочно, въ томъ дѣлѣ дати судъ съ головы» но врядъ ли эти слова устанавливаютъ необходимость совокупнаго рѣшенія дѣлъ, въ коллегіальномъ смыслѣ этого слова, какъ общее правило для приказовъ.

[1]) См. Дмитріевъ id. стр. 338. Онъ же дѣлаетъ весьма вѣрное замѣчаніе, которое страннымъ образомъ противорѣчитъ его мнѣнію о коллегіальности нашихъ приказовъ, сдѣл. на стр. 134: «рѣшеніе, основанное на большинствѣ голосовъ не въ характерѣ нашего старинняго процесса... его не знала старая Россія.» стр. 135.

рые приказы съ позднѣйшими Петровскими коллегіями, невольно чувствуешь другую систему, иныя основанія, которыхъ совершенно не знали учрежденія старой Россіи, неизвѣстно почему считающіяся коллегіальными. И такъ отношенія между судьями приказа должны были опредѣляться по установившимся обычаямъ родоваго старшинства. На томъ основаніи, что товарищи главнаго судьи обыкновенно уступали ему знатностію, ихъ голоса сливались съ его мнѣніемъ и рѣшенія приказовъ выставляются какъ единогласныя. Ихъ имена даже не упоминаются въ рѣшеніяхъ, а просто пишутъ „бояринъ такой то съ товарищи.“ Нельзя даже предвидѣть какое бы значеніе имѣло разногласіе въ приказѣ. Начало лично—царскаго управленія, какъ было замѣчено выше, еще не совершенно установилось, каждый приказъ окончательно рѣшалъ дѣла, подлежавшія его веденію; до царя доходили только тѣ, которыхъ зачѣмъ либо „вершить было не мочно,“ да и самое опредѣленіе того, что *мочно* или *немочно* предоставлялось приказу. Коллегіальное начало предполагаетъ возможность въ случаѣ несогласія членовъ, видоизмѣнить рѣшеніе, повести дѣло въ высшую инстанцію, дать ему другой оборотъ. Что могъ сдѣлать несогласный голосъ въ приказѣ, куда перенесъ бы онъ дѣло, когда самыя инстанціи еще плохо были опредѣлены? Бывали случаи, когда товарищи имѣли бóльшее значеніе, и это бывало въ тѣхъ приказахъ, гдѣ по важности и сложности дѣлъ засѣдали лица, почти равныя по своей знатности; въ такомъ случаѣ ихъ имена писались вмѣстѣ съ первоприсутствующимъ бояриномъ, хотя нигдѣ не видно, чтобы въ способѣ рѣшенія дѣлъ происходила какая либо перемѣна. Тоже единогласное постановленіе рѣшало всѣ дѣла. Конечно для членовъ, не согласныхъ съ мнѣніемъ товарищей, представлялся исходъ — это переносъ дѣла въ боярскую думу; но въ какихъ случаяхъ можно было дѣлать такіе переносы? Этого законъ нигдѣ не опредѣляетъ. Извѣстно однако что Думѣ часто приходилось разбирать эти дѣла, сличать противоположныя мнѣнія членовъ, для примиренія которыхъ не было средствъ въ самомъ приказѣ. Но въ такомъ переносѣ дѣла не видно правила, установленнаго правительствомъ, ни проблесковъ системы надзора, а скорѣе доказательство уваженія къ мнѣнію родоваго, служилаго человѣка, родъ мѣстнической вѣжливости. Тѣмъ менѣе можно было думать о ревизіи одного мѣста другимъ, о переносѣ дѣла изъ одного приказа въ другой. Подобный поря-

докъ предполагаетъ подраздѣленіе администраціи на вѣдомства и установленіе извѣстной іерархіи въ самомъ этомъ вѣдомствѣ. Какъ можно было достигнуть этого при системѣ приказовъ, гдѣ самыя разнородныя занятія, ради временнаго удобства, соединялись въ одномъ мѣстѣ и гдѣ подчинить одинъ приказъ другому, значило подчинить лицо лицу, т. е. нарушить родовую честь? Бывали конечно приказы, которые получали временный перевѣсъ надъ другими, но это случалось вслѣдствіе знатности лица, управлявшаго имъ, т. е. приказъ раздѣлялъ родовую честь своего начальника. Эта простая *честь* не давала еще этимъ приказамъ возможности и права сдѣлаться высшею инстанціей по отношенію къ другимъ приказамъ, требовать къ себѣ на ревизію производящіяся въ нихъ дѣла, принимать на нихъ жалобы, слѣдить за ихъ дѣятельностію и т. д.

Правительство даетъ несогласнымъ голосамъ въ коллегіи особенное значеніе въ томъ случаѣ, когда оно дорожитъ строгимъ исполненіемъ законовъ на столько, что не довѣряетъ даже большинству голосовъ, когда разногласіе указываетъ на сомнѣніе въ смыслѣ закона, въ ясности его редакціи, слѣдовательно требуетъ толкованія или самой верховной власти или по крайней мѣрѣ высшаго мѣста. Случаи, когда должно было входить за такими объясненіями были предоставлены на усмотрѣніе приказовъ, слѣдовательно, были весьма неопредѣленны и не доказывали въ правительствѣ стремленія проникать администрацію однимъ духомъ и слѣдить за единообразнымъ примѣненіемъ законовъ, при неясности и неполнотѣ которыхъ, врядъ ли это было возможно. Напротивъ, при несовершенствѣ законовъ надобно предоставить больше простора дѣятельности приказовъ, которые, имѣя постоянныя столкновенія съ дѣйствительною жизнью, легче могли усматривать и пополнять пробѣлы, представляемые законодательствомъ. Не смотря на то что такая система несомнѣнно вела къ большимъ неудобствамъ, она была единственно возможною для, въ то время неустановившагося еще, правительства. Государственное устройство, держащееся не на теоретическихъ началахъ, а на служебныхъ соображеніяхъ, принаровленныхъ къ временнымъ удобствамъ не требуетъ такого восхожденія дѣлъ отъ подчиненныхъ мѣстъ къ верховной власти. Только тогда, когда извѣстная теорія сложилась въ стройную государственную систему законодательнымъ путемъ, верховная власть особенно заинтересована повсемѣстнымъ,

одинаковымъ приложеніемъ закона, а потому признаетъ необходимость строго опредѣлить родъ дѣлъ, не могущихъ окончательно разрѣшиться въ подвѣдомственныхъ ей мѣстахъ и требующихъ ея непосредственнаго усмотрѣнія, а вмѣстѣ съ тѣмъ прибѣгаетъ къ правильной системѣ надзора. Въ старой Россіи было не такъ.

Лишь изрѣдка провѣряло оно что дѣлалось въ приказахъ. Они подвергались отъ времени до времени, по назначенію Государя, особой ревизіи. Трудно опредѣлить въ чемъ именно состояла она; кажется что она имѣла цѣлью провѣрить скорѣе дѣлопроизводство канцеляріи, чѣмъ дѣятельность судей—дьяки были пока единственнымъ сословіемъ, представлявшимъ возможность нѣкотораго контроля.

Служилое сословіе все, въ его совокупности, по праву считалось представителемъ закона: каждый членъ его былъ природный совѣтникъ царя и дѣйствительный блюститель закона. При взглядѣ на службу, какъ на естественное право каждаго служилаго человѣка, при чемъ каждый считался одинаково способнымъ для каждаго мѣста, не могло установиться убѣжденія въ необходимости строгаго и непрерывнаго контроля. Необходимость и самое понятіе надзора является при трехъ условіяхъ, существенно необходимыхъ для его развитія. Необходимо во первыхъ чтобы надъ всѣми частными цѣлями, надъ всѣми личными стремленіями возвысилась идея общаго блага, какъ единственной цѣли государства; въ такомъ случаѣ, конечно, явится необходимость провѣрять на сколько дѣятельность служебныхъ лицъ удовлетворяетъ такому требованію. Далѣе, предполагается необходимость оцѣнки служебной дѣятельности, какъ условія повышенія на службѣ и перехода отъ нисшихъ мѣстъ къ высшимъ. Наконецъ, требуется понятіе о необходимости единства въ дѣятельности государственныхъ учрежденій. Изъ вышеизложеннаго видно что этихъ трехъ необходимыхъ условій не существовало пока въ московскомъ государствѣ. Правда, старая система кормленій уничтожилась, новыя должностныя лица судили и правили уже не на себя, а на царя. Но живо было и лежало въ основѣ всего общественнаго строя убѣжденіе, что каждое сословіе должно кормиться отъ своихъ дѣлъ. Если земледѣлецъ питался отъ нивы, купецъ отъ торговли, то почему—же служилому человѣку не питаться отъ службы? Столы и повытья въ приказахъ называются кормленіями, воеводы просятъ отпустить ихъ покормиться и это понятно

въ томъ государствѣ, которое не успѣло еще отдѣлить понятія службы отъ экономическаго вопроса о вознагражденіи служилаго сословія. Служить и получать извѣстные доходы отъ такого-то рода дѣлъ продолжало быть синонимомъ для каждаго воеводы, судьи и приказнаго человѣка. Оттого государство оставалось иногда безсильнымъ противъ злоупотребленій своихъ слугъ. Съ одной стороны стояла важность государственныхъ дѣлъ, интересъ царской казны, благо подданныхъ, а съ другой право цѣлаго, могущественнаго сословія быть у дѣлъ и питаться ими. Борьбы этихъ началъ не разрѣшило московское государство, оно оставило эту задачу энергіи Петра I.

Далѣе, не смотря на то, что государство стало уже выше интересовъ служилаго сословія и признало необходимость слѣдить за дѣйствіями правителей, оно мало имѣло къ тому средствъ. Оно не обладало еще разнообразными средствами взысканія, той стройною системой штрафованія, которую выработало позднѣйшее служилое государство, системой, искуссно переходящей отъ простыхъ дисциплинарныхъ, административныхъ мѣръ до суровыхъ мѣръ уголовнаго взысканія. При такой лѣстницѣ взысканій возможно служебное воспитаніе; дисциплинарное взысканіе не лишитъ чиновника служебнаго почета, но послужитъ ему предостереженіемъ на будущее время, предохранитъ его отъ болѣе суровыхъ наказаній. Каждое дѣйствіе его возможно подвергнуть оцѣнкѣ и взысканію, не нарушая тѣмъ служебнаго порядка и постепенности въ наказаніяхъ. Московское государство не обладало такимъ орудіемъ администраціи, построенной на личномъ достоинствѣ служащихъ лицъ. Единственное средство остановить чиновника была опала, т. е. полное удаленіе его отъ государственныхъ дѣлъ. Слѣдовательно, надо было чтобы воевода или судья велъ себя такъ, чтобы его уже невозможно было держать на службѣ. Но сколько надо было преступленій, чтобы государство дошло до этой мѣры! Надо было крупное, выдающееся изъ ряду другихъ, злоупотребленіе должностнаго лица; надо было чтобы кто нибудь рѣшился довести объ немъ до свѣденія, государя, чтобы жалобы эта дошла чрезъ родныхъ и друзей виновнаго, чтобы родные рѣшились выдать его и, наконецъ, чтобы гнѣвъ государя былъ такъ великъ, чтобы только опала т. е. лишеніе виновнаго службы, а вмѣстѣ съ нею и средствъ существованія, могли укротить его. Понятно, что дѣло рѣдко доходило до

такихъ крайностей, а вмѣстѣ съ тѣмъ ясно, что правительство было лишено средствъ направлять дѣятельность служилаго сословія къ своимъ цѣлямъ; съ трудомъ достигало оно того, чтобы его непосредственныя предписанія исполнялись, чтобы воеводы присылали ему вѣдомости и отчеты, этотъ призракъ отвѣтственности мѣстной власти предъ центральною [1]). Только въ отношеніи финансовыхъ вопросовъ правительство было достаточно строго и безпощадно преслѣдовало воеводъ, запускавшихъ недоимки.

Но если бы даже московское правительство рѣшилось быть строгимъ и выработало себѣ систему штрафовъ, какая впослѣдствіи была введена Петромъ I, то и тогда оно врядъ ли достигло бы своей цѣли, потому что у него не было лицъ, спеціально предназначенныхъ для возбужденія отвѣтственности. Казенный интересъ охранялся лицами, назначавшимися на смѣну правителя, успѣвшаго возбудить неудовольствіе, когда, слѣдовательно, возможны были только репрессивныя мѣры, когда государева казна уже достаточно пострадала. Правительство не умѣло еще создать лицъ, стоящихъ какъ бы внѣ службы, съ цѣлію слѣдить за каждымъ ея шагомъ — у него всѣ служебныя лица носили одинъ и тотъ же характеръ. Интересы народные охранялись самимъ народомъ. Челобитья и посылки депутатовъ были единственнымъ средствомъ избавиться отъ воеводскаго гнета[2]). Но, обыкновенно, жалобы эти не имѣли особеннаго результата. Виновному говорили только чтобы впередъ онъ того не дѣлалъ.

Единственнымъ средствомъ сдерживать произволъ должностныхъ лицъ была частая смѣна ихъ, средство обыкновенное въ государствахъ, неимѣющихъ другихъ способовъ и поводовъ надзора. При сдачѣ должности обыкновенно открывались злоупотребленія, которыя и влекли за собою отвѣтственность [3]). Зародыши правильнаго контроля до такой степени слабы, что ихъ можно было считать скорѣе отдѣльными вспышками царскаго недовѣрія, чѣмъ истинно служебнымъ элементомъ. Такъ, наприм. извѣстно,

---

[1]) „Не всегда воеводы подвергались отвѣтственности и за неисполненіе указовъ.... оттого иные указы никогда не исполнялись, не смотря на многократныя подтвержденія.» Чичеринъ id., стр. 333.

[2]) Чичеринъ id., стр. 334.

[3]) Ср. Флетчеръ „О государствѣ русскомъ“, стр. 27, 57, также стр. 28, 29.

что при уничтоженіи намѣстниковъ, когда они остались только въ пограничныхъ и другихъ неблагонадежныхъ мѣстахъ, къ нимъ приставлены были дьяки; по словамъ Котошихина, ко всѣмъ знатнымъ посланникамъ приставлены были дьяки, которые наблюдали за ними въ отправленіи ихъ должностей, и обо всѣхъ преступленіяхъ доносили Государю, въ приказъ тайныхъ дѣлъ, «гдѣ и были вѣдомы».

Кромѣ всѣхъ этихъ обстоятельствъ, безпорядочности въ древне-русской службѣ способствовало и то, что правительство еще нерѣшилось привести къ единству всю разнообразную дѣятельность своихъ многочисленныхъ правительственныхъ мѣстъ. Не было начала, которое связывало бы въ одно цѣлое и направляло бы ихъ къ одной цѣли. Если между безчисленными приказами существовала хотя нѣкоторая гармонія, то московское государство обязано этимъ сословному духу и единству понятій въ классѣ служащихъ людей. Само государство, какъ мы видѣли, ограничивалось составленіемъ приказовъ, т. е. выдачею полномочій быть у государева дѣла и править, такъ чтобы государевой казнѣ было прибыльнѣе, а во всемъ дѣйствовать по его Великаго Государя указамъ и какъ Богъ вразумитъ. Слѣдовательно, соблюденіе государевыхъ указовъ возлагалось на самый приказъ и, рядомъ съ этимъ, ему давалось обширное полномочіе сообразоваться съ обстоятельствами. При разнообразіи вѣдомствъ и при сословныхъ понятіяхъ, одинъ приказъ не могъ быть указомъ для другаго, а тѣмъ болѣе между ними не могло явиться такого учрежденія, которое бы сводило ихъ дѣятельность къ одному знаменателю, примиряло ихъ часто противоположныя стремленія, стояло на стражѣ закона. Каждый судья въ своемъ приказѣ, воевода въ области не терялъ своего характера царскаго слуги, въ полномъ смыслѣ слова — онъ естественный блюститель его интересовъ, онъ заботится о его казнѣ, о соблюденіи указовъ, бережетъ государеву честь, представляетъ вполнѣ его лицо въ отношеніи къ народу и къ чужестранцамъ. Нѣтъ того порученія, котораго нельзя было бы сдѣлать служащему, какъ бы спеціально не было его назначеніе. За чѣмъ же было учреждать еще особыхъ чиновниковъ для соблюденія царскихъ интересовъ, какъ будто всякій служилый человѣкъ не былъ обязанъ къ тому же? То была система полнаго довѣрія къ служащему сословію въ совокупности и отдѣльному чиновнику въ частности. Много надо было

крамолѣ, измѣнѣ, упорнаго сопротивленія царской волѣ, чтобы система эта превратилась въ организованное недовѣріе учрежденій Петра I. Если для защиты своихъ собственныхъ интересовъ государство не устанавливало правильной системы надзора, то невозможно было ожидать, чтобы оно заботилось объ огражденіи народа отъ произвола его органовъ. Всѣ государственные интересы опирались на дѣятельность служилаго сословія, напротивъ, интересы народные должны были стать подъ защиту народныхъ же элементовъ. Это была еще одна существенная причина, почему государство не нуждалось въ спеціальныхъ чиновникахъ, которые бы дѣйствовали отъ его имени, въ видахъ охраненія закона. Какъ ни ослабѣлъ общинный элементъ послѣ ударовъ, нанесенныхъ ему крѣпостнымъ правомъ и смутнымъ временемъ, но все же его дѣятельность продолжается,хотя не въ такой формѣ, какъ при Грозномъ царѣ. Всѣ должности, имѣвшія въ виду частныя, народныя потребности: судъ, охраненіе тишины и спокойствія, поимка лихихъ людей, а также отвѣтственность общины предъ царемъ въ финансовомъ отношеніи, все еще были основаны на дѣятельности выборныхъ людей, т. е. людей, выставленныхъ тяглыми людьми къ государеву дѣлу. Вмѣсто бдительнаго надзора, возбужденія отвѣтственности, преслѣдованія воровъ и убійцъ, въ видахъ общей пользы, государство предпочло отвѣтственность общинъ. Оно не могло еще поставить себя на мѣсто служилыхъ и выборныхъ людей, взять въ свои руки защиту всѣхъ интересовъ; оно едва умѣло еще ограждать свои собственныя. Даже та сторона дѣятельности земскихъ и вѣрныхъ должностей, которая касалась интересовъ казны (наприм. дѣятельность таможенныхъ и кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ) ускользала отъ надзора правительства. И здѣсь оно видѣло единственное средство надзора въ частомъ требованіи отчетовъ, въ считаніи ихъ при сдачѣ должности, но средство это далеко не достигало своей цѣли, принуждая правительство прибѣгать къ произвольному наложенію пеней и начетовъ на самихъ старостъ или, даже, на избирателей. Естественно, что тѣ интересы, которые государство не признало еще вполнѣ своими, не могли найти въ немъ энергической поддержки. Россія только что выходила изъ частнаго быта, только что начала складываться въ государственный организмъ. Преобразованіе это шло постепенно: прежде всего *государственными* сдѣлались финансовые интересы. Къ ихъ охраненію государство

призвало служилое сословіе и общины. На очереди стали еще другіе интересы, которые лишь мало по малу должны были войти въ кругъ государственныхъ заботъ. Во второй половинѣ XVI вѣка общины страдали отъ воровъ и разбойниковъ до такой степени, что не видя другаго исхода, просили царя позволить имъ самимъ преслѣдовать и казнить ихъ. Царь согласился на это—и вотъ внутренняя безопасность въ государствѣ покоилась на дѣятельности общинъ, которыя сами подняли вопросъ объ ней. Не скоро становится она государственнымъ интересомъ; это видно изъ того, что должность губнаго старосты, въ началѣ вполнѣ земская, только постепенно входитъ въ рядъ государственныхъ, т. е. приказныхъ должностей, при чемъ она не теряетъ своего земскаго происхожденія, такъ что впослѣдствіи они составляютъ странную смѣсь народныхъ началъ и государственнаго элемента, приказнаго земскаго и вѣрнаго началъ, т. е. указываютъ столько же на дѣятельность государства на пользу народа, сколько народа для государственныхъ дѣлъ и, наконецъ, народа въ своихъ собственныхъ интересахъ. Благодаря смѣшенію этихъ трехъ началъ въ должности губнаго старосты, она удержалась дольше другихъ земскихъ должностей, именно до гражданскихъ преобразованій Петра Великаго. Это не значитъ что крѣпость должности заключается въ томъ, что она получила приказный, государственный характеръ. Гораздо больше это указываетъ на тотъ фактъ, что забота объ охраненіи имущества и жизни подданныхъ принята на себя государствомъ позже другихъ заботъ, что, слѣдовательно, устойчивость губныхъ старостъ означаетъ не крѣпость должности, а слабость государства. Какъ только наше государство окрѣпло на столько, что могло совершенно замѣнить собою народные элементы, губные старосты изчезли вмѣстѣ съ другими учрежденіями старой Россіи. Но мѣсто ихъ появляется всесторонняя дѣятельность преобразованнаго государства.

При такой неустановившейся обстановкѣ, при такихъ смутныхъ началахъ государственнаго управленія, при такомъ хаосѣ элементовъ служебнаго сословія, отношеніе верховной власти къ различнымъ частямъ управленія остается невыясненною.

Правда, царь давно уже былъ главною движущею силою всѣхъ учрежденій; дѣятельность членовъ царской думы блѣдна и незамѣтна подлѣ личной дѣятельности царя. Судъ является здѣсь судомъ царя, административныя вопросы рѣшаются непосредственно ца-

ремъ и т. д. Но не такъ было въ приказахъ. Дѣятельность ихъ, основанная, правда, на личномъ довѣріи царя, не была опредѣлена никакими законами, слѣдовательно не подлежала ни контролю, ни направленію со стороны верховной власти. Здѣсь ея вліяніе было заслонено старыми правилами и преданіями того сословія, которому поручались приказы. Для того, чтобы управленіе Россіи вполнѣ основалось на личной дѣятельности царя, необходимо было предварительное уничтоженіе родовыхъ понятій, какъ руководящаго начала службы и правильная система контроля; ни того ни другого не сдѣлало московское правительство. Его еще не видно было въ дѣлахъ административныхъ изъ за приказовъ, въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда изъ за вѣрныхъ, выборныхъ и губныхъ старостъ.

Сильная и энергическая должность воеводъ была пока единственнымъ пунктомъ, гдѣ начиналось чувствоваться значеніе государства въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова. Въ учрежденіи этомъ замѣчательно сосуществованія стараго и новыхъ началъ. Въ порядкѣ зависимости и отчетности во всей силѣ замѣтны еще преданія родоваго сословія. Должность эта считается не столько службою, сколько наградою за службу; каждый служилый человѣкъ, выходившій нѣсколько походовъ или просто обѣднѣвшій, считаетъ себя въ правѣ просить отпустить его покормиться. Предѣлы власти воеводъ неограничены, отчетность неопредѣлена, отвѣтственность двумысленна,—во всемъ этомъ сказывается старое государство. Но за то другія стороны учрежденія показываютъ, что здѣсь идетъ рѣчь о новыхъ взглядахъ, неизвѣстныхъ прежнему времени. Воевода дѣлается средоточіемъ всего мѣстнаго управленія; къ нему стекаются и отъ него исходятъ дѣятельность военная, финансовая, полицейская, судебная — во все вмѣшивается онъ, на все имѣетъ вліяніе. Но это вліяніе не имѣетъ уже сходства дѣятельностью прежнихъ намѣстниковъ; напротивъ, воеводы являются первою должностію, гдѣ царскій, государственный интересъ является исходною точкою[1]). Установленіе воеводъ было усиленіемъ правительственнаго начала не только въ областномъ управленіи, но и вообще проявленіемъ его въ государственной жизни, въ той формѣ, какъ

[1]) Чичеринъ id., стр. 54: «Намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами на себя, воевода на царя.»

понимало его новое правительство. Приказы были наслѣдіемъ и продуктомъ сравнительно стараго времени; ихъ можно назвать компромиссомъ стараго и новаго начала; напротивъ воеводы носили на себѣ отпечатокъ новаго времени, были произведеніемъ новой московской системы. Понятно почему домъ Романовыхъ такъ усилилъ значеніе воеводъ. Для нихъ они были не только представителями центральной власти въ области, но главнѣйшими представителями царской власти, какъ они понимали ее, въ государствѣ вообще. На этомъ основаніи, они не только усиливали значеніе ихъ по отношенію къ мѣстному управленію, но и давали имъ большую долю самостоятельности по отношенію къ центральному управленію. Кажущійся хаосъ воеводскаго управленія, безпорядокъ ихъ отчетности, слабость отвѣтственности, разнообразіе обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ, не были признакомъ государственной слабости; напротивъ, они скорѣе служили признакомъ пробужденія его силы. Въ массѣ учрежденій, оставленныхъ Москвѣ XVII ст. старымъ временемъ, правительство нашло такое, которому, по его убѣжденію, суждено было осуществить всѣ его надежды. Оно воспользовалось имъ, какъ прежніе цари воспользовались другими учрежденіями. Старое государство не было изобрѣтательно на новыя должности, какъ регламентаторство XVIII столѣтія; но за то оно широко умѣло пользоваться тѣмъ, что было у него подъ руками. Найдя пригодное для себя учрежденіе, оно взваливало на него всевозможныя обязанности, не думая объ ихъ однородности или разнородности. Такъ случилось и съ воеводами. Первоначально военная должность, введенныя повсемѣстно только вслѣдствіе исключительнаго состоянія страны, они скоро сложились въ систему управленія, характеризующую собою весь областной бытъ XVII ст. Рядомъ съ ними не можетъ уже существовать никакой элементъ. Они призваны, по видимому, водворить государственную идею во всѣхъ частяхъ возмущенной, измѣняющей и казачествующей Россіи. Въ сравненіи съ такой задачей ничтожны злоупотребленія, которыя дозволяютъ себѣ воеводы; нѣтъ, слѣдовательно, надобности слишкомъ подчинять ихъ приказному вліянію. Само благоразуміе воеводы должно указать ему, какія дѣла ему рѣшить не мочно и о какихъ писать въ Москву.

Итакъ, рядомъ съ сильнымъ служилымъ, приказно-родовымъ сословіемъ, засѣвшимъ по московскимъ приказамъ и управляв-

шимъ Россіею на основаніи своихъ искони установившихся понятій, образуется областная должность, вполнѣ подчиненная видамъ московскаго правительства. На нее цари возлагаютъ всѣ свои надежды, вмѣстѣ со всевозможными порученіями. Рядомъ съ системою центральнаго управленія складывается возможность сильной мѣстной власти, и притомъ власти съ вполнѣ государственнымъ характеромъ. Отъ будущаго времени зависѣло избрать ту, или другую систему. На первый взглядъ казалось даже, что послѣдняя возьметъ верхъ; воеводское начало проникаетъ во всѣ государственныя вопросы, съ нимъ связываются такіе важные государственные интересы, оно такъ удачно осуществляетъ идею новаго правительства, что, казалось, въ исходѣ дѣла не могло быть сомнѣнія. Но мы видѣли выше гдѣ слѣдовало искать ключа къ разрѣшенію этого вопроса. Мѣстная власть, какъ бы не было велико довѣріе къ ней правительства, не можетъ существовать изолированно въ ввѣренной ей мѣстности; рѣшительное противоположеніе небольшой группы управляющихъ со всею массой управляемыхъ невозможно ни въ какомъ государствѣ, имѣющемъ претензію на это названіе. Установить его значитъ убить возможность дальнѣйшаго государственнаго развитія. Центръ власти въ московскомъ государствѣ, какъ было уже замѣчено, обусловливался положеніемъ того слоя общества, который составлялъ посредствующее звѣно между дѣйствительными органами власти остальной массой населенія и изъ котораго составлялись эти органы—именно служилымъ сословіемъ, или, какъ выразилися-бы публицистъ западной Европы, правительственнымъ классомъ. Гдѣ водворится это сила, тамъ утвердится и центръ управленія—это было ясно, по крайней мѣрѣ, при тѣхъ условіяхъ, въ которыя было поставлено московское правительство, неимѣвшее другихъ слугъ, кромѣ этаго класса. Окончательное закрѣпленія его за Москвой повело бы за собою непомѣрное усиленіе центральныхъ органовъ; напротивъ, усиленіе его какъ помѣстнаго элемента дало бы правительству возможность организаціи сильныхъ мѣстныхъ органовъ. Но Москва, поставивши вопросъ, дала мало средствъ къ его разрѣшенію. Правительство, сосредоточивая служилое сословіе въ Москвѣ, приписывая его къ дѣламъ внѣ мѣстностей, гдѣ служилые люди были испомѣщены, пополняя ими чуть не на всю ихъ жизнь, свои полки, какъ будто подготовляло централизацію Петра I. Съ другой стороны, сосредоточивая важнѣйшія

военные, финансовые, административные и полицейскіе вопросы въ областяхъ, предоставивъ разрѣшеніе ихъ воеводамъ, обставленнымъ представителями мѣстнаго земства, оно, казалось, предвидѣло реформы, осуществившіяся въ гораздо позднѣйшую эпоху. Зорокъ долженъ былъ быть законодатель, чтобы сразу понять которому изъ этихъ двухъ элементовъ дать предпочтеніе; заманчива казалась система мѣстнаго управленія, созданнаго московскими царями, послушнаго взглядамъ правительства, вполнѣ вошедшаго въ его интересы. На устройство этаго управленія были употреблены послѣднія заботы московскаго правительства; такъ Ѳедоръ Алексѣевичъ придалъ воеводамъ въ помощь выборныхъ отъ дворянъ. Чувствовалось, что правительство искало въ системѣ мѣстнаго управленія средствъ избавиться отъ окружавшаго его вельможества; но для этого слѣдовало снабдить его сильнымъ мѣстнымъ служилымъ сословіемъ, или по крайней мѣрѣ такими элементами, которые рядомъ съ нимъ могли бы нести общественную службу. Но служилое сословіе было все, поголовно внѣ областей, а затѣмъ некому было раздѣлить трудъ воеводъ; общины или закрѣпостились или были приписаны къ другому тяглу. И центральное управленіе нельзя было выбрать безъ значительныхъ неудобствъ. Правда, въ немъ, въ концѣ XVII ст., произведены были значительныя реформы. Царствованіе Ѳедора Алексѣевича справедливо считается введеніемъ въ эпоху Петра I. Но приготовленіе это состояло не столько въ созиданіи новаго, сколько разрушеніи стараго, т. е., и безъ того неустановившіеся, элементы старой Россіи сдѣлались еще неопредѣленнѣе и даже безпорядочнѣе. Такъ напр. служилое сословіе, въ которомъ два элемента начали смѣшиваться въ приказномъ управленіи, причемъ однако правильность администраціи ничего не выиграла, были приведены въ окончательно неопредѣленное положеніе. Сожженіе разрядныхъ книгъ въ 1682 не ввело новаго начала вмѣсто стараго, преданнаго пламени. Оно не слило родоваго дворянства съ подъячими, оно не уничтожило понятія важности происхожденія для занятія государственныхъ должностей, не подчинило службы единственно требованіямъ государственной пользы, словомъ не поставило прямо и откровенно начало служебнаго достоинства, какъ единственнаго условія для повышенія въ службѣ, не выработало правилъ для прохожденія службы и служебныхъ степеней, не знало даже этихъ степеней. Мало того, сожженіе разряд-

ныхъ книгъ оставило мѣстническія понятія для важнѣйшихъ государственныхъ должностей и боярской думы. Единственный результатъ собора 1682 есть смѣшеніе, произведенное въ сословіи родовыхъ дворянъ, что подготовило его къ принятію служебныхъ взглядовъ Петра I. Послѣ сожженія разрядныхъ книгъ, возможно было только два исхода: или система мѣстнаго управленія, съ вполнѣ земскимъ характеромъ, не нуждающаяся въ бюрократической практикѣ, или сильная централизація съ табелью о рангахъ. Между этими двумя началами долженъ былъ колебаться выборъ законодателя.

Таковы общіе результаты московскаго государства XVII ст. У него было служилое сословіе, но не была системы управленія; были слуги, но не было учрежденій; административная жизнь его группировалась и подлѣ одного центра и завязывалась по областямъ и правительство, смотря по удобствамъ, склонялось то къ тому, то къ другому, не зная на чемъ остановится. Существовала мысль о личной дѣятельности царя, о системѣ непосредственнаго управленія государствомъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ не было надзора за управлявшими лицами. Нѣкоторые интересы признаны были государственными, другіе продолжали составлять заботу общинъ, поставлявшихъ, вслѣдствіе этаго, извѣстное количество лицъ на службу. Глазъ современнаго человѣка, привыкшій на каждомъ шагу встрѣчать стройно развившіяся учрежденія, прочныя политическія тѣла, поражается картиной московскаго управленія. Лишь изрѣдка встрѣчается приказъ, указывающій на извѣстный порядокъ государственныхъ дѣлъ, напр. разбойный, татенный, холопій, помѣстный. Но и здѣсь нѣтъ ни строгаго раздѣленія дѣлъ, ни организаціи, ни порядка подчиненія—все идетъ на удачу. Служилое сословіе лишено организаціи, выработанной исторіею, но не получило другой, основанной на обдуманной теоріи. Государственныя дѣла, какъ прежде, распредѣлены между отдѣльными лицами, но не видно почему избираются тѣ или другіе люди. Словомъ, начиная съ общей системы управленія, до мелкихъ подробностей приказнаго и областнаго быта, все ждало организаціи. Каждое тѣло органическое и соціальное, недостигшее организаціи представляетъ сначала массу, безъ всякихъ признаковъ строенія и подвигается къ окончательной своей сложности установленіемъ отличія за отличіемъ, отдѣленіемъ одного органа отъ другаго. Всякая государственная организація, какъ прогрессъ въ жизни

государства, совершается путемъ выдѣленія изъ одного типическаго учрежденія ряда другихъ, объединенныхъ одною государственною идеею.

Выдѣленіе это могло произойти путемъ историческаго развитія тѣхъ элементовъ, которыхъ зародышъ былъ уже въ составѣ московскихъ учрежденій. Зачатки будущихъ политическихъ тѣлъ находились какъ бы въ безразличномъ состояніи въ однообразной, по видимому, массѣ служилаго сословія. Сильное развитіе воеводской должности, съ предоставленіемъ значительнаго участія въ управленіи помѣстному дворянству, могло-бы дать новый оборотъ всему ходу нашей администраціи. Но врядъ-ли дальнѣйшая судьба Россіи зависѣла отъ самобытнаго историческаго развитія. Система временныхъ удобствъ, частныхъ соображеній, мѣстныхъ условій была вполнѣ исчерпана московскимъ правительствомъ. Она держалась и должна было рушиться съ системой порученій, того старо-приказнаго начала, которое характеризуетъ жизнь бывшаго служилаго сословія. Съ идеею служебнаго достоинства, съ сосредоточеніемъ всей силы управленія въ личности царя, ясно стало что для Россіи настало время теоретическихъ обобщеній въ государственномъ управленіи. Постепенно и испробовавъ разныя системы, государство наше пришло къ этому результату. Государственная идея, воплотившаяся въ лицѣ царей, не сразу приняла строго-непреклонную форму Петровскаго государства. Это прекрасно выражено въ слѣдующихъ словахъ г. Чичерина: «въ законодательствѣ Ивана IV видна попытка установить государственную систему; въ судебникахъ, въ уложеніи, въ Новоторговомъ уставѣ видна государственная мысль, но вообще все управленіе основано было на частныхъ распоряженіяхъ; общихъ соображеній не было, все дѣлалось практическимъ, безсознательнымъ образомъ» [1]). Мы видѣли отчего происходила эта практичность и кажущаяся безсознательность. Государство, не обладая теоретическими понятіями, которыя помогли бы ему выдѣлить изъ общей массы государственныхъ дѣлъ различныя вѣдомства, а съ другой стороны, считая каждаго члена служилаго сословія способнымъ дѣлать всякія дѣла, наконецъ дѣйствуя въ видахъ временнаго интереса, а не въ видахъ интересахъ самаго дѣла, не могло пойти дальше системы порученій. Но вотъ общины и слу-

---

[1]) Чичеринъ id стр. 589.

жилое сословіе, воеводы и приказы, все это исчерпано, все приписано, закрѣплено и, въ то же время, все лежитъ въ хаосѣ предъ дѣятельностію перваго организатора, все это должно видоизмѣниться отъ перваго прикосновенія теоріи. Настало время, когда народные элементы при объясненіи той или другой системы администраціи должны отойти на второй планъ, когда они могутъ пригодиться только для объясненія цѣли извѣстныхъ мѣръ, но не причины и средствъ реформы. Изученіе самой мысли законодателя, т. е. внесенной имъ теоріи, должно занять теперь первенствующее мѣсто.

Откуда должна была прійти Россіи теорія? Теоретическое движеніе западной Европы, выдвинувшее юристовъ и централизаціонную систему, было создано самими юристами, при богатыхъ средствахъ науки, оставшейся отъ древняго Рима. Вооруженные строгою, логически выработанною системою, составляя многочисленный и довольно уважаемый классъ въ обществѣ, особенно въ, такъ наз., третьемъ сословіи, они сформулировали задачу страны и придали этому движенію національный характеръ, поставили его на ряду съ великими, предшествовавшими ему движеніями—революціею общинъ и возвышеніемъ королевской власти. Теоретическое обновленіе Европейскихъ государствъ, не было, слѣдовательно, движеніемъ сверху внизъ, какъ это усиленно доказываютъ нѣкоторые ученые публицисты, а продуктомъ тѣхъ же живыхъ народныхъ силъ, такое же движеніе мысли, какъ готическіе соборы или поэзія трубадуровъ. Ничего чуждаго, незнакомаго народнымъ понятіямъ, оно не вносило въ государственную жизнь. Каждое слово юристовъ падало на хорошо приготовленную почву, теоріи ихъ формулировали завѣтныя желанія національныхъ силъ. Если даже предположить, что юристы усиленно старались натянуть римскія теоріи на чуждую имъ европейскую жизнь, то и тогда дѣло ихъ не покажется фантазіею суемудрыхъ мечтателей. При изученіи Римскаго права они имѣли дѣло съ вполнѣ законченною государственною жизнью, съ жизнью, прошедшею всѣ ступени развитія. Классическое государство, съ его законченнымъ развитіемъ, удобно для отвлеченія; его теоріи легко превратить въ логическія формулы. Изслѣдователь видитъ только окаменѣлые институты, стройное законодательство, съ которыми онъ можетъ обращаться какъ съ математическими выкладками; онъ не присутствуетъ при борьбѣ партій, онъ не увлекается страст-

нымъ языкомъ ихъ вождей, онъ взвѣшиваетъ готовые результаты. Если система государства должна основаться на чуждыхъ началахъ [1]) то пусть лучше она будетъ основана на изученіи вполнѣ законченный государственной жизни, гдѣ можно изучить послѣдовательное развитіе идей въ различныхъ фазисахъ исторіи, гдѣ всѣ системы, пережитыя даннымъ народомъ, одинаково близки или далеки, гдѣ удивленіе къ всемогуществу и стройной организаціи имперіи Діоклитіана встрѣчаетъ такую же величественную систему республиканскихъ консуловъ, цензоровъ и трибуновъ. Широкое поле для личной дѣятельности государствовѣда! Нестѣсненный симпатіями, личнымъ уваженіемъ, страхомъ, умъ его не останавливается на этихъ многообразныхъ моментахъ исторіи и вездѣ ищетъ общихъ началъ, изъ практически дѣйствительной, исторической жизни создаетъ безпристрастную, почти математическую науку. Другой характеръ получаетъ теорія, когда ее думаютъ создать на основаніи учрежденій дѣйствующаго еще народа. Приходится останавливать свое вниманіе преимущественно на томъ, что еще существуетъ, слѣдовательно не вполнѣ выяснилось, выхватывать изъ исторической жизни даннаго народа одинъ моментъ, только потому, что онъ совпадаетъ съ нашею собственною жизнью. Здѣсь нельзя уже ожидать безпристрастнаго, логическаго формулированія вопросовъ, истинной теоріи, въ смыслѣ плодотворнаго обобщенія народныхъ матеріаловъ — великое имя, наполняющее собою умы въ данную минуту, симпатія къ извѣстной партіи, страхъ предъ непонятой еще, но вѣрною теоріей, все это можетъ сбить законодателя и юриста въ настоящей дороги.

Россія того времени не выработала себѣ теоріи самостоятельнаго государственнаго управленія. Первая-же теорія, объединившая нашъ государственный организмъ, была получена нами съ запада, отъ того народа, съ которымъ историческая жизнь поставила насъ въ наиболѣе враждебныя отношенія. Съ тѣхъ поръ

[1]) Замѣтимъ кстати, что предположеніе, будто классицизмъ уноситъ публициста въ чуждую ему эпоху и дѣлаетъ его мечтателемъ, лишено всякаго основанія. Изученіе этихъ органическихъ и глубоко національныхъ учрежденій древняго міра должно скорѣе привести къ уваженію и изученію собственной народной жизни, отъ которой публицистъ скорѣе можетъ быть отвлеченъ государствами современными, гдѣ еще совершается государственный процессъ.

наше отечество представляетъ широкое поле для этихъ системъ, временно характеризующихъ направленіе эпохи. Какъ только находился типъ, наиболѣе подходящій къ направленію законодательной власти въ данную минуту, система его могла смѣло надѣяться на самое широкое развитіе въ нашемъ законодательствѣ. Первая очередь досталась Шведамъ. Много было причинъ почему Петръ остановился именно на этомъ государственномъ устройствѣ. Успѣхи Карла XII, его отличная армія, неистощимые финансы заставляли искать причинъ этого въ совершенствѣ государственнаго строя; шведскія государственныя установленія въ то время повсемѣстно считались образцовыми; Лейбницъ и Фикъ, много способствовавшіе Петру I въ его реформахъ, обращали постоянно его вниманіе на эту страну. Очевидно, было бы ошибкой сказать, что реформа принесла намъ шведскія учрежденія вообще. Ни одна страна, быть можетъ не испытывала такихъ переворотовъ, такихъ радикальныхъ измѣненій въ различныхъ функціяхъ власти какъ Швеціи, особенно въ XVI, XVII и XVIII ст., періодѣ ея военнаго и религіознаго вліянія, т. е. именно въ то время, когда она могла остановить на себѣ вниманіе Петра.

Недавно одинъ изъ нашихъ юристовъ[1]) сказалъ, что Петръ любилъ вводить въ Россію западныя учрежденія безъ ихъ духа. Въ послѣдствіи мы увидимъ на сколько справедливо или несправедливо это замѣчаніе, но вѣрно то, что до настоящаго времени писатели, излагавшіе исторію Петровскихъ реформъ, мало обращали вниманіе на страны, учрежденія которыхъ послужили образцами для его нововведеній. Сколько мнѣ кажется, это одна изъ важнѣйшихъ ошибокъ, сдѣланныхъ нашею историко—юридическою литературой. Нѣтъ сомнѣнія что Петромъ руководила теорія, выработанная не путемъ науки, а весьма простымъ, практическимъ соображеніемъ; такія то учрежденія существуютъ въ этомъ государствѣ, и она, по своему образованію, могуществу и богатству превосходитъ Россію; причина этого превосходства несомнѣнно хорошія учрежденія, слѣдовательно, если Россія будетъ обладать такими учрежденіями, то и она станетъ на ряду съ европейскими государствами. Здѣсь не мѣсто вдаваться въ обсужденіе вопроса на сколько вѣренъ или невѣренъ этотъ пріемъ; для насъ важенъ фактъ, что Петръ переносилъ въ Россіи учрежденія,

---

[1]) Г. Лохвицкій, Губернія etc.

взятыя въ одинъ изъ моментовъ ихъ историческаго развитія, вырывалъ изъ чуждой исторіи одинъ изъ періодовъ ея на удачу. Если признавать вліяніе иностранныхъ державъ на реформу Петра, то мы невольно приходимъ къ вопросу въ какой изъ періодовъ шведской исторіи познакомился онъ съ ея учрежденіями, какое направленіе приняли они относительно Верховной власти и народа? Не смотря на спеціальную задачу этого труда, мы считаемъ однако возможнымъ въ общихъ чертахъ обрисовать положеніе Швеціи въ XVII ст. Это составитъ необходимое дополненіе къ тому, что сказано о старой Россіи. И та и другая страна дали матеріалы для реформъ Петра. Говорить объ одной и пропустить другую, значитъ оставить значительный пробѣлъ въ книгѣ.

Не задолго до того времени какъ Петръ принялъ единодержавіе, въ Шведскомъ государственномъ устройствѣ произошелъ переворотъ, доставившій монархіи перевѣсъ надъ всѣми другими началами. Въ этомъ постоянномъ колебаніи между олигархическою аристократіею и неограниченною монархіею и проходитъ вся шведская исторія, пока, наконецъ, конституція 1809 г. не отвела каждому изъ элементовъ, составляющихъ ея государственное устройство, надлежащаго мѣста. Петръ познакомился съ шведскою монархіею въ полномъ ея блескѣ; онъ зналъ въ Швеціи только умнаго и энергическаго Карла XI и самовластнаго Карла XII [1]).

Швеція выработала себѣ три, прочно поставленныя государственныя учрежденія, вокругъ которыхъ сосредоточивается весь интересъ ея политической исторіи. За долго до начала реформъ въ Россіи, каждый изъ этихъ элементовъ заявилъ свое значеніе или обширными услугами странѣ или стремленіемъ къ безграничному господству. Изъ исключительно аристократическаго устройства выдѣляются основы народной жизни. Демократически національное начало выразилось въ сеймѣ, старое аристократическое начало создало оригинальное устройство государственнаго совѣта, монархическій принципъ воплотился въ лицѣ энергическихъ королей. Въ то время, о которомъ идетъ рѣчь, каждое

---

[1]) При изложеніи шведскихъ учрежденій я главнымъ образомъ руководствовался прекраснымъ сочиненіемъ г. Nordenflycht'a: Die schwedische Staatsverfassung.

изъ этихъ учрежденій уже пыталось нанести удары своимъ противникамъ; страна уже нѣсколько разъ переходила отъ монархически—сеймоваго устройства къ господству государственнаго совѣта и наоборотъ. Въ половинѣ XVII столѣтія вся борьба окончательно группировалась подлѣ этого установленія; иначе и быть не могло.

Всматриваясь въ его значеніе, нельзя не замѣтить необыкновенно важной роли, принадлежавшей ему во всей шведской исторіи. Учрежденіе это занимало средину между королемъ и сеймомъ, слѣдовательно между монархическими и народными началами. Для него, слѣдовательно, было важно поставить себя такъ, чтобы король и сеймъ могли сноситься между собою только черезъ него, чтобы государственная администрація, представителемъ которой былъ король, была распредѣлена между его членами, и чтобы законодательная дѣятельность сейма ограничилась обсужденіемъ проектовъ, исходившихъ отъ государственнаго совѣта. Этимъ двойнымъ стремленіемъ объясняется почему государственный совѣтъ поставилъ необходимымъ условіемъ, чтобы въ немъ засѣдали 5 высшихъ сановниковъ королевства, и постоянно стремился удержать дѣятельность сейма въ самыхъ ограниченныхъ рамкахъ. Что думалъ онъ изъ себя сдѣлать, видно уже изъ условій, предложенныхъ Альбрехту въ 1371 г. Вслѣдствіе этихъ условій государственному совѣту должны были подчиниться всѣ крѣпости и замки королевства; онъ представляетъ королю кандидатовъ на мѣста комендантовъ, а королю остается только право принять ихъ или отвергнуть; ему принадлежитъ исключительное право собирать войска и предписывать военныя издержки; вакантныя мѣста въ совѣтѣ должны замѣщаться лишь по согласію прочихъ членовъ; король не можетъ, ни въ какомъ случаѣ, назначить ихъ мимо государственнаго совѣта. Таково было направленіе этого учрежденія, на которое опиралось могущество аристократіи. Понятно отсюда желаніе короля поручить административныя дѣла лицамъ, исключительно отъ него зависящимъ, т. е. эманцировать администрацію отъ вліянія сановниковъ государственнаго совѣта и стараніе сейма сноситься непосредственно съ королемъ по законодательнымъ вопросамъ, т. е. выдѣлить законодательную власть изъ круга дѣятельности магнатовъ. Это двойное стремленіе характеризуетъ всѣ колебанія исторіи шведскаго права. Зародыши неограниченной монархіи развились въ Швеціи еще въ XVI ст. подъ

вліяніемъ Густава Вазы. Въ своихъ стремленіяхъ онъ опирался на сознаніе народа, утомленнаго господствомъ аристократіи, что національныя силы могутъ достигнуть полнаго развитія только сосредоточившись вокругъ одного пункта, которымъ являлась королевская власть. Кромѣ того, возрожденіе королевской власти встрѣтило сильную поддержку въ положеніяхъ лютеранства, превратившаго въ неограниченныя монархіи не одну Швецію, и началахъ римскаго права, изученіе котораго повело къ тѣмъ же результатамъ какъ и во всѣхъ государствахъ западной Европы. Средства королей, для достиженія этой цѣли были тѣ же какъ и во всѣхъ протестантскихъ государствахъ; конфискація церковныхъ имуществъ значительно увеличило могущество короны; измѣненіе системы налоговъ, увеличеніе числа регалій и т. д. дополняли это стремленіе; рядомъ съ этимъ фискальнымъ направленіемъ, развивался бюрократическій порядокъ, неизвѣстный до тѣхъ поръ въ Швеціи, и прозванный туземными писателями и народомъ — «управленіемъ секретарей». Конечно эти зародыши не могли достигнуть полнаго развитія въ такую эпоху, когда аристократическія преданія были еще сильны и все мѣстное и центральное управленіе находило въ средѣ ея энергическихъ дѣятелей. Съ другой стороны и королевская власть не стала еще въ рѣзкое противорѣчіе съ этою древнею національною силою. Но чѣмъ ближе XVII ст., тѣмъ яснѣе становится стремленіе двухъ элементовъ взаимно исключить себя изъ государственнаго управленія. При всякомъ новомъ торжествѣ королей, падаетъ больше и больше значеніе государственнаго совѣта и сила мѣстнаго дворянства, чѣмъ поражался принципъ аристократическаго господства. Такъ напр., въ 1602 г. сеймъ, собранный въ Стокгольмѣ при Карлѣ IX, сдѣлалъ слѣдующее замѣчательное постановленіе, которымъ унижалось значеніе государственнаго совѣта. «Такъ какъ въ прежнее время произошло много безпокойствъ и безпорядковъ оттого, что лица, засѣдающія въ государственномъ совѣтѣ, неограничиваются совѣтами, но стремятся участвовать въ управленіи, то мы объявляемъ теперь, что ихъ власть и права не могутъ переходить за предѣлы, означенныя въ законахъ Швеціи, именно они должны совѣтовать королю, что по ихъ совѣсти и долгу они считаютъ полезнымъ для государства».

Этотъ актъ былъ важнымъ дополненіемъ къ дѣятельности шведскихъ королей изъ дому Вазы. Густавъ В., облекъ королев-

скую духовнымъ могуществомъ, посредствомъ реформаціи—Карлъ IX положилъ прочныя основы ея политическому преобладанію. Старое государственное устройство должно было видоизмѣниться—но какъ? Совѣтъ и дворянскіе съѣзды, двѣ основы національной свободы, погибли. На мѣсто совѣта выступилъ кабинетъ съ министерскими канцеляріями, съ королевскими секретарями, новымъ патентованнымъ дворянствомъ. На мѣсто старыхъ съѣздовъ являются сходки крестьянъ, къ которымъ правительство присодиняетъ солдатъ и офицеровъ изъ полковъ расположенныхъ въ тѣхъ мѣстностяхъ. Мѣстное управленіе изъ рукъ помѣстнаго дворянства переходитъ въ руки королевскихъ чиновниковъ, избавленныхъ почти отъ всякаго контроля. Не такъ легко было, впрочемъ, уничтожить значеніе дворянства. Не прошло нѣсколькихъ лѣтъ послѣ смерти Карла, какъ его наслѣдникъ, знаменитый Густавъ Адольфъ, уже принужденъ былъ возстановить значеніе аристократіи и государственнаго совѣта. Изъ предположеній, поднесенныхъ королю и утвержденныхъ имъ [1], можно видѣть вполнѣ стремленія аристократіи и задачи государственнаго совѣта, какъ главнаго органа этого могущественнаго сословія. Объявленіе войны, заключеніе мира, союзовъ, перемирія, зависѣло отъ сословія государственнаго совѣта. Дворянству гарантируются его привиллегіи; дворянинъ можетъ быть лишенъ имущества только въ случаѣ вооруженнаго возстанія противъ короля. Налоги и сборы, съ военными цѣлями дѣлаются только съ согласія совѣта и тѣхъ, кого это касается. 5 высшихъ государственныхъ должностей, государственный совѣтъ, важнѣйшія должности мѣстнаго управленія, а также должности придворныя замѣщаются только придворными дворянами [2].

Время Густава Адольфа замѣчательно тѣмъ, что въ эту эпоху создался типъ шведской монархіи, какой ей суждено было сохранить, несмотря на всѣ колебанія въ ту или другую сторону. Отчасти внѣшнія войны, наполнившія собою все царствованіе Густава Адольфа, отвлекали его отъ вопросовъ внутренней политики, которая вся осталась въ рукахъ могущественнаго совѣта;

---

[1]) 1611 г. декабря 31.

[2]) Остальные пункты этого замѣчательнаго акта касаются обезпеченія народныхъ вольностей, дѣлающихъ честь политическому смыслу шведской аристократіи.

затѣмъ вопросъ о государственномъ устройствѣ встрѣтилъ организующій умъ знаменитаго Оксенштирны, который своими предположеніями окончательно развилъ зародыши представительной монархіи. Ему не была еще знакома теорія равновѣсія трехъ властей, но за то онъ видѣлъ ясно, что главная задача государственнаго человѣка —укрѣпить народную свободу на болѣе прочныхъ основаніяхъ, чѣмъ это было сдѣлано до него. Главнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли, онъ основательно считалъ построить все зданіе государства на одной идеѣ, такъ чтобы фундаментъ носилъ въ себѣ тѣже элементы, какъ высшія сферы управленія. Мысль, проникавшая конституцію должна была служить основою всѣмъ учрежденіямъ. На этомъ основаніи онъ, въ 1614 г., просто и ясно высказалъ слѣдующее положеніе, которое съ тѣхъ поръ считается основою шведской конституціи: «члены сейма (дворянскіе) и депутаты трехъ другихъ сословій, представляютъ собою всю націю». Это значило помѣстить въ немъ центръ верховной власти и притомъ не только законодательной, но и судебной и административной, такъ какъ умъ знаменитаго канцлера не понималъ еще тонкостей тѣхъ теорій, которыми гордятся писанныя конституціи Франціи и Пруссіи. На такомъ прочномъ основаніи можно было уже строить истинно національныя учрежденія. По предложенію Оксенштирны въ Стокгольмѣ былъ учрежденъ первый постоянный высшій судъ, подъ предсѣдательствомъ государственнаго дроста, съ вице президентомъ, 4 государственными совѣтниками, 4 совѣтниками отъ дворянства и 4 учеными юристами. Судъ этотъ самъ избиралъ и представлялъ королю кандидатовъ на открывшіяся въ немъ вакансіи. Въ этомъ Оксенштирна видѣлъ надежную гарантію независимости суда отъ короля съ одной, и отъ увлеченія партій съ другой стороны. Вслѣдъ за тѣмъ (въ 1623 г.) подобная же реформа случилась и въ другихъ провинціяхъ Швеціи учрежденіемъ надворнаго суда (Гофъ-Герихта) въ Финляндіи и въ Готландіи. Первоначально, по мысли законодателя, надворные суды должны были повсемѣстно составить послѣднюю инстанцію, но, впослѣдствіи, была разрѣшена апелляція королю (т. е. государственному совѣту), подъ условіемъ предварительнаго взноса 200 талеровъ.

Подобно тому какъ государственный дростъ сталъ во главѣ постояннаго судебнаго учрежденія, при каждой изъ остальныхъ высшихъ государственныхъ должностей образовались коллегіи,

для завѣдыванія текущими дѣлами. Государственный маршалъ сдѣлался президентомъ воинской коллегіи, оберъ адмиралъ адмиралтейской коллегіи, государственный канцлеръ президентомъ канцеляріи (т. е. коллегіи иностранныхъ дѣлъ) оберъ казначей — камеръ коллегіи. Такъ сложилась высшая администрація Швеціи. Основанная въ принципѣ на народномъ представительствѣ, она сосредоточивалась въ могущественномъ сословіи лицъ, составлявшихъ государственный совѣтъ, по прежнему получившій свой характеръ посредника между королемъ и сеймомъ, что давало ему возможность соединять высшую административную власть и иниціативу законодательной, т. е. пользоваться прерогативами короля и правами сейма. Государственные совѣтники наполняютъ собою всѣ мѣста во всѣхъ коллегіяхъ и другія важныя должности.

Идеи Оксенштирны получили окончательное осуществленіе въ, такъ называемой, «формѣ правленія,» представленной имъ, въ 1634 г., сейму, во время малолѣтства Христины. Въ этомъ законодательномъ актѣ ясно выдѣляются король, какъ представитель администраціи, сеймъ, съ его демократически-монархическими принципами и государственный совѣтъ, какъ центръ аристократическаго могущества [1]). Въ силу этого устройства назначеніе членовъ государственнаго совѣта и другихъ сановниковъ предоставляется королю, какъ главѣ государства. Сеймъ окончательно организованъ въ 4 куріяхъ. Мнѣнія государственнаго совѣта должны быть выслушаны во всѣхъ важныхъ дѣлахъ; мѣстное управленіе сосредоточено въ рукахъ 23 знатнѣйшихъ мѣстныхъ аристократовъ. Они, равно какъ и коменданты крѣпостей, назначаются на 3 года, по истеченіи которыхъ они должны были являться въ Стокгольмъ для отчета. Только мѣста генералъ губернаторовъ завоеванныхъ провинцій, и оберъ штатгальтеровъ Стокгольма должны быть замѣщены исключительно членами государственнаго совѣта. Надзоръ за правильнымъ исполненіемъ чиновниками ихъ обязанностей порученъ государственному фискалу, который обвиняетъ ихъ предъ королевскими надворными судами,

---

[1]) Дѣло Оксенштирны вездѣ встрѣтило общее сочувствіе. Тогдашній шведскій посланникъ въ Англіи, Скитте говоритъ про Regirungsform «sie sei in England von allen Seiten als ein Meisterwerk angesehen worden, omnibus sicut insigne prudentiae civilis specimen ab omnibus probatum».

но члены 5 высшихъ государственныхъ коллегій не подлежатъ его надзору и обвиненію; ихъ дѣятельность контролируется непосредственно королемъ.

Организація 1634 г. не закончила политическаго развитія Швеціи. Напротивъ, она была только прологомъ къ продолжительной и упорной борьбѣ трехъ элементовъ, которыя она думала организовать; заслуга ея состоитъ именно въ томъ, что онъ ясно поставила задачу каждаго изъ нихъ. Она ясно формулировала задачу короля, сейма, государственнаго совѣта, вооружила ихъ новыми средствами для борьбы, но не установила между ними прочныхъ отношеній. Будущее значеніе, предѣлы власти ихъ зависѣли отъ энергіи, умѣнья пользоваться благопріятными обстоятельствами. «Форма правленія» въ сущности проникнута аристократическимъ духомъ; это ясно было видно изъ того значенія, которое было дано членамъ государственнаго совѣта въ административныхъ и сословныхъ учрежденіяхъ. Она даже заключала въ себѣ зародышъ олигархіи, особенно если бы часто повторялись случаи малолѣтства королей. Далѣе, королю было предоставлено огромное и постоянное вліяніе на администрацію; всѣ назначенія исходили отъ него, онъ былъ глава войска, церкви, онъ созывалъ сеймъ, составлялъ самый государственный совѣтъ. Изъ этихъ прерогативъ могла развиться и развилась дѣйсвительно монархія Карла XII. Наконецъ, сеймъ устанавливается какъ представитель національныхъ интересовъ; ему предстояла задача свести администрацію на болѣе народную почву — но пока онъ не видѣлъ къ этому другихъ средствъ, какъ возвышеніе королевской власти насчетъ могущества аристократіи.

Пока Оксенштирна былъ живъ, онъ умѣлъ поддерживать равновѣсіе въ организованной имъ государственной машинѣ—даже малолѣтство Христины не повредило ему. Но за то впослѣдствіи, взаимное ожесточеніе сословій, искательства королевской власти повели къ борьбѣ, которая наполнила собою царствованіе Пфальцъ-Цвейбрюкенской династіи (1654 — 1718), т. е. именно то время, когда Россія имѣла съ Швеціею больше всего столкновеній, и когда Шведскія учрежденія вошли въ планъ преобразованій Петра I-го.

Исторія этой династіи распадается на два періода; одинъ, до 1680, есть моментъ полнаго преобладанія аристократическихъ началъ, другой, до 1718 г., заключаетъ въ себѣ исторію неогра-

ниченной власти Карла XI и XII. Равновѣсіе Шведскаго государственнаго устройства поддерживалось тѣснымъ союзомъ короля съ свободнымъ крестьянствомъ, не дававшимъ слишкомъ большаго простора могуществу аристократіи. Но въ теченіи этого періода всѣ богатства страны сосредоточились постепенно въ рукахъ аристократіи, что конечно дало ему большую матеріальную силу на счетъ короля и крестьянства; король, съ казною, истощенною внѣшними войнами, сталъ въ полную зависимость отъ сословій — крестьяне, превращенные въ фермеровъ, попали во власть землевладѣльцевъ. Такое ослабленіе двухъ важныхъ элементовъ не могло не отозваться на всемъ государственномъ устройствѣ. Скоро послѣ смерти Густава Адольфа, центръ тяжести политическаго могущества былъ перенесенъ въ государственный совѣтъ. Онъ велъ, въ теченіи малолѣтства Христины и затѣмъ Карлъ XI, всѣ государственныя дѣла, вмѣстѣ съ 5-ю государственными сановниками, которые были его первыми членами; сеймъ обсуживалъ только предложеніе, исходившія отъ совѣта. Конечно, онъ и на сеймѣ находилъ поддержку, ибо на сторонѣ его предложеній всегда были первыя два сословія. Если принять въ соображеніе, что пять государственныхъ должностей постоянно находились въ рукахъ нѣсколькихъ знатныхъ родовъ. и часто даже одного семейства, то понятно будетъ какое противодѣйствіе это должно было вызвать со стороны сейма и короля, когда онъ достигъ совершеннолѣтія. Олигархи скоро возбудили неудовольствіе въ томъ сословіи, которое составляло ихъ главную поддержку на сеймѣ. Сеймовое постановленіе 1660 г. показываетъ уже желаніе сейма уничтожить исключительное положеніе государственнаго совѣта и открыть доступъ къ общественнымъ должностямъ дворянству, непринадлежавшему къ «совѣтникамъ». Такъ постановленіе 1660 г. заключаетъ въ себѣ слѣдующія правила: «въ числѣ 5 государственныхъ высшихъ сановниковъ можетъ быть только одинъ членъ того же рода, въ государственномъ совѣтѣ только три и, ни въ какомъ случаѣ, два брата не могутъ засѣдать вмѣстѣ. Сеймъ долженъ быть созываемъ по крайней мѣрѣ въ три года разъ. Въ важныхъ случаяхъ регенство должно выслушивать мнѣніе 5 коллегій, но ни въ какомъ случеѣ, не должно предоставлять себѣ разрѣшеніе вопросовъ, принадлежащихъ сейму. При назначеніи на должность, слѣдуетъ обращать вниманіе на способности и заслуги, а не на одно

происхожденіе, и никогда нѣсколько должностей не должны быть соединены въ одномъ лицѣ. Въ должность генералъ-губернаторовъ пограничныхъ провинцій должны быть допускаемы дворяне, непринадлежащіе къ числу государственныхъ совѣтниковъ.

Первый шагъ былъ сдѣланъ—королевская власть могла надѣяться на постоянную и энергическую поддержку. Къ этому же времени абсолютическія теоріи начали проникать въ Швецію; успѣхи неограниченной власти во Франціи, реставрація въ Англіи, монархическая революція въ Даніи [1]) не могли не подѣйствовать на умы. Наука также высказалась въ пользу абсолютизма. Подобно тому какъ Фильмеръ въ Англіи, въ Швеціи богословъ Wandal, въ своемъ сочиненіи jus Regium, напечатанномъ въ Копенгагенѣ въ 1663, объяснилъ королевскую власть на религіозныхъ началахъ. Совершеннолѣтіе Карла XI должно было рѣшить дѣло.

Какъ только король достигъ самостоятельности, тотчасъ обнаружилось его стремленіе, замѣнить дѣятельность государственнаго совѣта другими учрежденіями, болѣе соотвѣтствующими требованіямъ королевской власти и желаніямъ сейма. Еще до совершеннолѣтія Карла XI, правитель государства графъ Магнусъ Габріель старался поколебать это могущественное учрежденіе. Онъ старался отстранить его дѣятельность въ полномъ составѣ. Для совѣщанія по важнѣйшимъ дѣламъ призывались отдѣльные члены, по выбору канцлера, въ королевскій кабинетъ (Sangkammar), изъ котораго и исходили всѣ постановленія. Предлогомъ къ этому послужило то обстоятельство, что члены совѣта слишкомъ часто уѣзжали въ свои помѣстья. Вслѣдствіе этаго за государственнымъ совѣтомъ остались одни ревизіонныя дѣла, а текущая администрація велась кабинетскими секретарями, назначеніе которыхъ зависѣло отъ одного канцлера. Эти секре-

---

[1]) Замѣчательный переворотъ въ Даніи 1660 г. совершился въ томъ смыслѣ, какъ въ послѣдствіи переворотъ 1680 въ Швеціи, т. е. вызвалъ къ управленію тѣже элементы — неограниченную монархію, подкрѣпленную бюрократіею. Слѣдовательно, положенія, проводимыя нами здѣсь, нисколько не измѣняются, если даже согласиться съ мнѣніемъ графа Сперанскаго (см. Архивъ Калачева 1859 г., кн. 3), что начало нашихъ коллегій заимствованы изъ Даніи. И въ томъ и другомъ случаѣ правительство наше руководствовалось далеко не послѣднимъ словомъ исторической жизни двухъ странъ.

тари образуютъ скоро громадную силу въ государствѣ. Они скоро свергли своего учредителя, за тѣмъ государственный совѣтъ и всю аристократію; составленные изъ людей темнаго происхожденія, они являлись естественными союзниками королевской власти.

Новое явленіе это не обошлось безъ сильной оппозиціи. Государственный совѣтъ возставалъ противъ исключительнаго господства канцлера, военная молодежь, окружавшая короля, съ презрѣніемъ смотрѣла на могущество канцеляристовъ. Не смотря на эту оппозицію, кабинетъ уже готовъ былъ сосредоточить въ себѣ всю власть. Извѣстное выраженіе: l'état c'est moi, проникло и въ Швецію; масса крестьянъ была подготовлена къ принятію какой угодно формы правленія, кромѣ аристократической. Какъ и всегда, она была готова пожертвовать основами національной свободы, для призрака гражданскаго равенства. Собраніе государственныхъ сословій въ 1680 было рѣшительной минутой; по предложенію короля, оно должно было рѣшить слѣдующіе три вопроса: обязательна-ли для короля конституція 1634 г. и дополненіе, сдѣланное къ ней въ 1660; въ какомъ смыслѣ должно понимать выраженіе, что король управляетъ государствомъ по совѣту государственнаго совѣта (mit des Rathes Rath). Какое мѣсто долженъ занимать государственный совѣтъ въ общей государственной организаціи страны, и въ какой мѣрѣ можно смотрѣть на него какъ на особое сословіе, какъ на посредствующее учрежденіе между королемъ и сеймомъ.

Эти три вопроса исчерпывали всю сущность политическаго устройства тогдашней Швеціи. Отъ ихъ разрѣшенія зависѣла дальнѣйшая судьба конституціи. Но сословія были слишкомъ утомлены долговременнымъ господствомъ олигархіи и спѣшили броситься въ другую крайность. Сеймъ составилъ небольшой комитетъ изъ лицъ, преданныхъ коронѣ; комитету этому были предложены вопросы вмѣстѣ съ отвѣтами, заранѣе составленными въ кабинетѣ, и 10 декабря 1680 г. отвѣты эти были «апробованы» королемъ, какъ неизмѣнный законъ Шведской конституціи. Въ силу сеймоваго постановленія «прочность и сила королевской власти и благо страны требовали, чтобы организаціи 1634 и 1660 г. не связывали короля, который имѣетъ право измѣнить ихъ по своему усмотрѣнію, сообразно нуждамъ государства. Выраженіе, что король управляетъ по совѣту государ-

ственнаго совѣта, означаетъ только, что король предлагаетъ на его обсужденіе тѣ вопросы, которые онъ сочтетъ нужнымъ, но оно для него не обязательно, ибо онъ во всѣхъ дѣлахъ отдаетъ отчетъ только Богу. Наконецъ сеймъ признаетъ безполезность и даже вредъ посредствующихъ учрежденій между нимъ и королемъ и вообще государственный совѣтъ не есть пятое сословіе, но входитъ въ составъ рыцарства и дворянства.

Такимъ образомъ была уничтожена власть этаго учрежденія, которое, при тогдашнемъ положеніи Швеціи, имѣло для нея большое значеніе. Сеймъ собирался рѣдко, слѣдовательно не могъ имѣть ни постояннаго вліянія на правительственныя дѣла, ни слѣдить за прямымъ и точнымъ исполненіемъ закона, ни подвергать правительственныхъ агентовъ серьезному контролю. Всѣ обязанности этого рода, по естественному ходу событій, сосредоточивались въ государственномъ совѣтѣ. Постоянное и прочное учрежденіе, составленный изъ знатнѣйшихъ лицъ и высшихъ сановниковъ государства, онъ былъ средоточіемъ административной дѣятельности, направлялъ къ одной цѣли всѣ части государственной машины, контролировалъ дѣятельность правительственныхъ агентовъ, былъ прочнымъ хранилищемъ конституціи и законовъ. Уничтожая его, сеймъ перенесъ центръ власти изъ совѣта въ кабинетъ. Дѣйствительно, съ этого времени кабинетъ, составленный изъ любимцевъ молодаго короля, сосредоточилъ въ себѣ всю власть и дѣятельно продолжалъ развивать дѣло абсолютизма. Скоро король получилъ (въ 1682) право издавать общіе законы, сообщая ихъ только для вѣдома сейму «такъ какъ королю прилично повелѣвать, а подданнымъ повиноваться». Быстро и безостановочно развивался абсолютизмъ подъ вліяніемъ ловкаго кабинета и услужливаго сейма. Въ 1689 встрѣчается напр. такое постановленіе сейма: «всѣ выраженія, противорѣчащія съ неограниченною властію короля въ прежнихъ протоколахъ сейма и государственнаго совѣта, въ различныхъ мнѣніяхъ и мемуарахъ, должны быть вычеркнуты». Наконецъ, въ 1693 г., сеймъ благодаритъ короля, что онъ совѣтуется съ нимъ о государственныхъ дѣлахъ, хотя онъ, какъ намѣстникъ Бога, не обязанъ дѣлать этаго.

Кабинетъ благоразумно воспользовался этимъ настроеніемъ, чтобы обезпечить господство единодержавія во всѣхъ направленіяхъ. Военная служба, одна изъ сильнѣйшихъ подпоръ дворянскаго могущества, была преобразована въ 1682 въ томъ смыслѣ,

что у королей явилось войско, зависящее только отъ нихъ, то войско, съ которымъ Карлъ XI и XII подняли военное могущество Швеціи. Устройство церкви было также измѣнено въ смыслѣ свѣтскаго господства, при чемъ права духовенства, какъ отдѣльнаго сословія почти совершенно уничтожились. Крестьянство также испытало на себѣ вліяніе новой формы правленія; снова воскресли теоріи, что корона есть верховный собственникъ крестьянской земли, а потому возобновлено запрещеніе продавать крестьянскіе дворы и поля безъ разрѣшенія правительства. Карлъ XII, возлагающій самъ на себя корону при коронаціи есть высшее выраженіе новой системы. Онъ только принялъ присягу сословій, но самъ не повторилъ ее, какъ того требовалъ древній обычай шведскихъ королей. Норденфлихтъ говоритъ, что это былъ первый и послѣдній король, поступившій такимъ образомъ. Уже близко было время, когда внѣшнія и внутреннія неудачи подготовили паденіе королевской власти и доставили снова преобладаніе аристократіи и ея главному учрежденію — государственному совѣту.

Во всякомъ случаѣ вліяніе новой системы отразились на административныхъ и судебныхъ учрежденіяхъ. Прежде всего кабинетъ озаботился объ изгнаніи дворянскаго начала изъ судовъ. Въ 1698 г. — 4 дворянскихъ совѣтника надворныхъ судовъ были уничтожены: для того же, чтобы дворяне не уклонялись отъ подчиненія этимъ судамъ, подъ предлогомъ своего права судиться судомъ равныхъ, forum exemptum дворянства было уничтожено въ 1699 г. Отъ этой мѣры остался только одинъ шагъ до полнаго торжества кабинетной юстиціи, и, дѣйствительно, примѣры фельдмаршала Нильса Бьелке и несчастнаго Паткуля доказали, что рѣшенія надворныхъ судовъ безсильны предъ волею кабинета. Въ теченіе 21 года своего правленія, Карлъ XII ни разу не созывалъ сейма и не воспользовался мнѣніями государственнаго совѣта. Въ чисто административныхъ учрежденіяхъ вліяніе это отразилось еще сильнѣе. Пять государственныхъ сановниковъ, нѣкогда составлявшіе интегральную часть государственнаго совѣта, давно превратились въ президентовъ управляемыхъ ими коллегій. Освобожденные отъ контроля и направленія этого могущественнаго тѣла, они могли управлять страной на правѣ новѣйшихъ министровъ, но и здѣсь ихъ значеніе терялось предъ силой канцеляріи, которая сдѣлалась исходнымъ пунктомъ всей адми-

нистраціи. Централизація управленія, подъ эгидою этихъ канцелярій развилось до крайности, между тѣмъ какъ возможность надзора была ослаблена, чрезъ преслѣдованіе всякаго свободнаго выраженія мнѣній и безгласность сеймовъ. Отсутствіе Карла, а съ нимъ и президентовъ коллегій, дало еще больше воли чиновникамъ, и они пользовались ею вполнѣ въ ущербъ народнымъ интересамъ.

Изъ этого краткаго очерка можно, кажется, усмотрѣть насколько въ шведскихъ учрежденіяхъ выработалась прочная теорія управленія. Чисто историческій ходъ событій доставилъ временное торжество одному изъ элементовъ ея государственнаго устройства; подъ его исключительнымъ вліяніемъ произошло соотвѣтствующее перемѣщеніе началъ, управлявшихъ его административными мѣстами. Видя преобладающее значеніе аристократіи, ея перевѣсъ надъ королевскою властью, которую она лишила возможности самостоятельнаго управленія, надъ сеймомъ, лишеннымъ иниціативы въ дѣлѣ законодательства, короли видѣли только одно средство къ борьбѣ: усилить сеймъ, поставивъ его какъ законодательное мѣсто выше государственнаго совѣта, и стать самимъ выше его въ дѣлахъ управленія, сосредоточивъ въ своихъ рукахъ всю административную и судебную власть. Въ первомъ случаѣ они опирались на сеймъ, во второмъ на людей, вышедшихъ изъ низшихъ классовъ населенія, посредствомъ своихъ способностей и заслугъ. Передать номинально законодательную власть сейму и, затѣмъ, распустить его на неопредѣленное время, основать государственную службу на началѣ личной заслуги, съ тѣмъ чтобы управлять посредствомъ 2—3 любимцевъ— вотъ ясная программа королей, которую они и осуществили въ концѣ XVII столѣтія. Абсолютизмъ и бюрократическое управленіе были однимъ изъ моментовъ общей исторіи Швеціи; принять ее за окончательную, логически выработанную теорію было конечно ошибкой, но ошибкой неизбѣжной, потому что, не смотря на свои недостатки, Швеція, въ сравненіи съ Россіею являлась идеаломъ благоустройства. Но послѣдствія показали, что не стройная организація, а элементы сильнѣйшаго раздора были внесены въ Россію вмѣстѣ съ этими установленіями. Напряженная борьба, переживаемая шведскою конституціею, не могла способствовать къ разъясненію взаимнаго положенія и предѣловъ власти различныхъ ея учрежденій. Роль государственнаго совѣта, какъ

великаго государственнаго учрежденія, созданнаго для высшаго контроля администраціи, для разрѣшенія важныхъ административныхъ вопросовъ, для направленія дѣятельности всѣхъ органовъ администраціи къ одной цѣли и въ конституціонномъ смыслѣ, для законодательной инипіативы, къ которой онъ былъ вполнѣ способенъ, находясь въ постоянномъ столкновеніи съ жизненными потребностями страны, не только не выяснилась, но и самое его существованіе подлежало сомнѣнію. Президенты государственныхъ коллегій, то входятъ въ его составъ, работаютъ наравнѣ съ другими членами, установляя тѣмъ общую гармонію въ администраціи, то выдѣляются изъ него, предоставляя ему номинальный контроль надъ дѣятельностію различныхъ мѣстъ и лицъ. Судебныя мѣста, какъ напр. высшіе надворные суды, то считаются высшею инстанціею, то подлежатъ апелляціи въ государственный совѣтъ, то совершенно блѣднѣютъ предъ кабинетомъ. Администрація то, основывается на дѣятельности политическаго сословія, изъ роду въ родъ подготовляющагося по этому дѣлу, то переходитъ въ руки людей, смотрящихъ на службу какъ на ремесло. Королевская власть иногда признаетъ необходимымъ окружить себя прочными учрежденіями; бываетъ время, какъ напр. при Густавѣ Адольфѣ, когда она чувствуетъ себя лучше за государственнымъ совѣтомъ, и отъ этого взгляда она переходитъ непосредственно къ системѣ управленія посредствомъ довѣренныхъ лицъ, которымъ она вѣритъ больше, чѣмъ учрежденіямъ. Въ общемъ составѣ шведской администраціи также замѣтно сильное колебаніе. Сильная система мѣстнаго управленія, основаннаго на дѣятельности мѣстнаго дворянства и непомѣрная централизація всего въ столичныхъ учрежденіяхъ, основанныхъ на дѣятельности бюрократіи, участіе общества въ государственныхъ дѣлахъ и полное его отчужденіе, все это смѣняется одно другимъ, смѣшивается, существуетъ одно подлѣ другаго, подготовляя новую борьбу, исходъ которой неизвѣстенъ никому изъ участвующихъ въ ней. Наконецъ, что самое важное, форма шведскихъ учрежденій временъ Петра была большею частію продуктомъ побѣды бюрократическихъ элементовъ надъ древнимъ правительственнымъ классомъ. Все въ нихъ носитъ на себѣ отпечатокъ временнаго торжества, стремленія къ исключительному господству, все создано къ выгодѣ одной части служащаго сословія. Историческій антагонизмъ выразился въ рѣзкой формѣ, но эта самая рѣзкость

указывала на переходное состояніе эпохи. Перенесенныя на русскую почву, учрежденія эти возвели въ принципъ эту вражду, незнакомую русской жизни, и выработанную чуждою исторіею. Что въ Швеціи было продуктомъ небольшаго періода, у насъ въ теченіи слишкомъ цѣлаго столѣтія характеризовало отношенія правительственныхъ учрежденій къ дворянству, какъ къ земскому сословію. Мало по малу слово *служащій*, нѣкогда почетный эпитетъ правительственнаго класса, означаетъ теперь тѣ элементы, которые не удались въ реформѣ Грознаго, подчинились прежнимъ началамъ въ приказномъ управленіи и искусственно развились подъ вліяніемъ чуждыхъ учрежденій. Таковъ былъ хаосъ, представляемый тогдашнею Швеціею, но тамъ хаосъ этотъ имѣлъ свою національную почву, свой raison d'être — онъ былъ необходимымъ слѣдствіемъ упорной борьбы различныхъ, прочно установившихся элементовъ въ ея государствѣ, изъ него должна была выработаться органическая конституція. Въ Россіи это неясность вводимыхъ учрежденій вела также къ борьбѣ, но въ борьбѣ этой принимали участіе уже не интересы страны, а или старыя, заснувшія почти понятія или частныя выгоды того или другаго лица. Съ какимъ чувствомъ смотрѣлъ русскій человѣкъ на учрежденіе, которое для него было ни чѣмъ инымъ, какъ математическою формулой или теоріей? Любить онъ его не могъ, оно не представляло никакихъ близкихъ ему интересовъ; единственное что онъ въ немъ видѣлъ—это возможность продолжать службу и питаться отъ дѣлъ;—равнодушіе къ реформѣ сохранило, такимъ образомъ, это наслѣдіе старой Россіи, уже изчезавшее подъ вліяніемъ московскихъ царей, но съ новой силой вспыхнувшее при Петрѣ.

Но этого мало. Учрежденія государственныя всегда представляютъ какую нибудь силу, какую нибудь потребность общественной жизни. Какое мѣсто эта сила, эта потребность должна имѣть въ общемъ государственномъ строѣ? опредѣлить это есть дѣло законодателя. Если законодательство неопредѣлено, если оно колеблется отъ одного начала къ другому, тогда учрежденія сами начнутъ выяснять свое положеніе, тогда нечего уже ждать стройности и единства въ администраціи. Чѣмъ менѣе сгрупированы интересы, чѣмъ организованнѣе интересъ въ отдѣльности, тѣмъ больше средствъ для борьбы, тѣмъ слѣдовательно, сильнѣе и безпощаднѣе самая борьба. Въ старой Россіи, съ ея раз-

бросаннымъ управленіемъ, съ ея разнообразными приказами, основанными на дѣятельности одного и того же служилаго сословія, такая борьба была немыслима, или если бы она появилась—не было такихъ жгучихъ интересовъ и вопросовъ, подлѣ которыхъ могла она сгрупироваться. Но съ учрежденіемъ извѣстныхъ вѣдомствъ при Петрѣ I, сначала искуственно, а потомъ и органически развились разные вопросы, противоположные интересы, разрѣшеніе которыхъ еще не могло изойти отъ законодательства, а зависѣло отъ сравнительной силы и ловкости разныхъ вѣдомствъ. Такъ, изъ прежде равныхъ и одинаково устроенныхъ коллегій, выдѣляется военное вѣдомство съ его особыми претензіями и стремленіями; такъ судьба нашего судоустройства представляетъ рядъ неудачныхъ попытокъ опредѣлить учрежденіе, дальше котораго не возможна апелляція; такъ, наконецъ, дѣятельность самаго сената представляетъ рядъ такихъ колебаній, какихъ онъ не испыталъ въ самомъ отечествѣ своемъ. Что отъ этого выиграла администрація и народное благосостояніе рѣшить трудно, но несомнѣнно то, что часто усиленная работа преобразователей оказывалась совершенно несостоятельною, въ виду своебразныхъ потребностей общества.

Такъ двѣ страны подготовили матеріалы для учрежденій, вліявшихъ на развитіе Россіи въ теченіи болѣе чѣмъ цѣлаго столѣтія. Одна, говорятъ намъ, представляла съ административной точки ровное, гладкое поле—способное для всякихъ передѣлокъ и всевозможной организаціи. Если судить о политическомъ развитіи страны по одной массѣ стройныхъ учрежденій, то конечно взглядъ этотъ не подлежитъ сомнѣнію. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, представить себѣ страну безъ такихъ-то центральныхъ мѣстъ управленія, безъ нескончаемаго числа министерствъ, безъ стройной администраціи? Не думаю, чтобы этотъ признакъ былъ единственнымъ при опредѣленіи степени государственнаго развитія того или другаго государства. Національныя учрежденія не складываются вдругъ; долго какая нибудь должность или судебное мѣсто существуетъ какъ случайное явленіе, какъ продуктъ временныхъ потребностей. Неожиданное обстоятельство даетъ ему сильное развитіе, сближаетъ одну должность съ другою, практика раздѣляетъ между ними функціи, складывающееся государство объединяетъ ихъ дѣятельность и административная машина по-

степенно организуется. Нельзя сказать, чтобы Россія не представляла никакихъ задатковъ національнаго управленія; правда, служилое сословіе не носило въ себѣ зародышей крѣпкихъ должностей и сильной администраціи; самая московская система порученій мало способствовала, какъ мы видѣли, къ установленію прочныхъ учрежденій. Но смотря на это, вопросъ не былъ рѣшенъ окончательно. Государство обладало вполнѣ устроеннымъ и послушнымъ его волѣ служилымъ сословіемъ, сословіемъ крѣпкимъ, опиравшимся на массу рабочаго народа. Между тѣмъ какъ въ сосѣдней Швеціи королевская власть не имѣла другихъ средствъ сломить строптивую аристократію, какъ отдаться въ руки бюрократіи, Русское правительство умѣло примирить родовое и выслужившееся сословіе, заставивъ каждое изъ нихъ служить на своемъ мѣстѣ въ приказахъ. Слѣдовательно крутая реформа, которая привела бы въ восторгъ Карла XI, была излишнею мѣрою строгости въ нашемъ отечествѣ. При томъ, въ концѣ XVII ст. въ администраціи нашей началось движеніе, которое могло привести къ самымъ благотворнымъ результатамъ. Въ сферѣ приказовъ начинаютъ выдѣляться учрежденія съ постояннымъ значеніемъ, начинается распредѣленіе между ними дѣлъ, а въ мѣстномъ управленіи складывается важная должность воеводы, съ сближеніемъ ея съ мѣстными землевладѣльцами. Выработка этихъ началъ требовала упорнаго, продолжительнаго труда, глубокаго уваженія народныхъ началъ, откровеннаго содѣйствія служащаго земства. Готовыя шведскія учрежденія требовали меньше заботъ — стоило только росписать служилое сословіе по многочисленнымъ коллегіямъ и канцеляріямъ.

Старыя Россія и Швеція, доставили законодателю матеріалъ практическій, выработанный исторіею той и другой страны. Шведскія учрежденія явились теоретическими по отношенію къ Россіи только вслѣдствіе бóльшей развитости, какъ вообще учрежденія странъ образованныхъ кажутся теоріями въ странахъ менѣе образованныхъ. Истинно теоретическіе взгляды Петра I пришли не отсюда. Его политическій геній въ дѣлѣ преобразованій встрѣтился съ другимъ, имя котораго наполняло тогда западную Европу. Имя Лейбница всегда будетъ напоминать дѣятельность его царственнаго друга. Ихъ отношенія представляютъ любопытную, хотя, къ сожалѣнію, вовсе неразработанную сторону дѣятельности

Петра [1]). Россія давно интересовала Лейбница, особенно съ тѣхъ поръ какъ онъ узналъ о преобразованіяхъ, начатыхъ въ ней ея великимъ царемъ. Для его математическаго, систематическаго ума Россія, въ своемъ качествѣ tabula rasa, представляла драгоцѣнный пунктъ для всевозможныхъ опытовъ. Молодая страна и ея преобразователь рисовались его воображенію въ самомъ поэтическомъ свѣтѣ. Отправляясь въ 1711 г. въ Торгау на свадьбу царевича Алексѣя Петровича, гдѣ онъ долженъ былъ представиться Петру, онъ писалъ къ аббату Фабриціи что ѣдетъ туда, non ut solemnia nuptiarum, quam ut magnum Russorum Czarem spectarem, sunt enim ingentes magni principis virtutes. Послѣ это свиданія, между ними установились прочныя отношенія и Лейбницъ усердно началъ работать для Петра. Сомнительно, впрочемъ, чтобы на первый же разъ рѣчь зашла о политическихъ преобразованіяхъ; практическій умъ Петра любилъ отводить каждому свое мѣсто, прикрѣплять каждаго къ своему дѣлу. Лейбницъ былъ для него прежде всего ученый; онъ годился для водворенія въ Россіи науки, составлявшей одну изъ главнѣйшихъ заботъ Петра. Самъ философъ, кажется, говорилъ съ монархомъ только о томъ, что его лично интересовало. Извѣстно, что его занималъ въ это время вопросъ о магнитной стрѣлкѣ и онъ схватился за этотъ случай, чтобы испросить у Петра I содѣйствія для нужныхъ наблюденій въ Россіи и на китайской границѣ [2]). Далѣе, Лейбницъ видѣлъ главное средство къ обновленію человѣчества въ наукѣ, а потому и не могъ обратить должнаго вниманія на политическое устройство страны, въ которомъ онъ видѣлъ лишь второстепенный органъ цивизаціи. Первою и главною заботою Лейбница было представить Петру нѣсколько проектовъ о распространеніи просвѣщенія въ Россіи; первая обязанность, возложенная на него Петромъ, послѣ принятія его на русскую службу, была забота о высылкѣ ученыхъ иностранцевъ, годныхъ для

---

[1]) Главныя матеріалы, здѣсь представленные, почерпнуты изъ сочиненія г. Поссельта, Leibnitz und Peter der Grosse. Dorpat 1843 г. Впрочемъ сочиненіе это важно только по своимъ приложеніямъ. Внутренняго достоинства, въ особенности по отношенію къ своему предмету, оно не имѣетъ. Еще меньше свѣдѣній имѣется въ сочиненіи г. Пекарскаго «Наука и Литература въ Россіи при Петрѣ I» (см. т. 1, ст. 25 и слѣд.); см. также Сѣверный архивъ 1828 г., ч. 5.

[2]) См. его письмо къ ла-Крозу отъ 14 декабря 1711 г.

образованія юношества и проектовъ о лучшемъ устройствѣ учебныхъ заведеній.

Не смотря на эту спеціальную задачу, проекты и совѣты Лейбница не остались безъ вліянія на общій планъ реформы Петра. Говоря объ организаціи академій и училищъ, онъ не могъ не коснуться вопроса о преобразованіяхъ вообще и здѣсь вполнѣ высказался этотъ сильный и строгій теоретическій умъ. Для него не существуетъ исторической почвы; онъ признаетъ только идею, воплотившуюся въ стройномъ организмѣ, проникнутомъ единою мыслью преобразователя. Идею эту выработываетъ не народная жизнь съ ея разнообразными требованіями, а непосредственное, логическое требованіе организующаго ума. Его огорчаетъ, что Петръ, занятый великою сѣверною войною, неимѣетъ времени приводить въ исполненіе его проекты, огорчаетъ не потому, что Россія цивилизуется нѣсколькими годами позднѣе, но потому, что геній, управляющій ею, можетъ погибнуть, не создавъ научныхъ учрежденій по одной великой мысли. Онъ проситъ Петра не терять времени [1]) parce qu'il est bon qu'un tel dessein soit exécuté uniment par un même esprit qui le dirige, comme une ville est toujours plus belle quand elle est batie tout d'un coup, que lorsqu'elle s'est formée peu-à-peu, à diverses reprises; je serai d'avis par ces raison et beaucoup d'autres, qu'on ne perdit point de temps. Главное въ реформѣ,продолжаетъ онъ, *планъ*, о средствахъ къ его исполненію можно подумать послѣ[2]). Вотъ вся историческая основа осуждена на бездѣйствіе! Любопытно съ этими воззрѣніями сопоставить взгляды англійскихъ публицистовъ, съ гордостью сравнивающихъ свою конституцію съ древнею столицею, выстроившеюся въ разныя времена, сообразно потребностямъ времени. Въ словахъ Лейбница мы вступаемъ въ эпоху преобразованій сверху внизъ, въ эпоху Помбалей, Тануччи, Струензе, эпоху математическихъ формулъ и прямо-линейныхъ организацій.

Высоко подымаетъ онъ умъ, посвятившій себя такой организаціи; онъ долженъ стоять на недосягаемой высотѣ надъ всѣмъ остальнымъ. Gott, als ein Gott der Ordnund, regiert durch seine unsichtbare Hand Alles, Alles weislich und ordentlich. Die Götter dieser Welt, oder die Ebenbilder der Macht Gottes, ich meine die

---

[1]) см. Поссельтъ, прилож. III; ороографія подлинника.

[2]) id, ibid.

souverainen Monarchen, müssen das Model ihrer Regierung nach jener einrichten, такъ начинаетъ онъ свой проектъ объ учрежденіи въ Россіи коллегій и въ особенности коллегіи наукъ [1]). Въ этомъ планѣ не замѣтно подробной разработки вопроса о коллегіальномъ устройствѣ вообще и о мотивахъ такой организаціи. Выгоды ея выставляются какъ доказанный фактъ. «Опытъ, говоритъ онъ, достаточно доказалъ, что лучшій способъ государственнаго и областнаго устройства есть учрежденіе хорошихъ коллегій.» Коллегіальное начало должно быть проведено во всѣхъ частяхъ управленія; этимъ и объясняется подраздѣленіе коллегій на нисшія и высшія. Мотивомъ къ этому выставляется, что «такъ какъ въ часахъ одно колесо двигаетъ другое, такъ въ большихъ часахъ—государствѣ, одна коллегія должна приводить въ движеніе другую.» Такой взглядъ на государственное устройство свойственъ всѣмъ публицистамъ математической школы; механизмъ есть высшее выраженіе ихъ государственной философіи; они не поднялись еще до понятія организма, выработаннаго позднѣйшими успѣхами естественныхъ наукъ и исторической школы. Привычка къ формальному мышленію постоянно отклоняетъ ихъ мысль отъ изслѣдованія принципа государства и его почвы—они останавливаются на вопросѣ о внѣшней организаціи. Форма колесъ исчерпываетъ все ученіе: даже число ихъ является второстепеннымъ вопросомъ. «Подобно тому какъ часы различаются между собою тѣмъ, что одни требуютъ больше, другіе меньше колесъ (только тѣмъ?) такъ и государства не похожи другъ на друга и нельзя съ точностію опредѣлить числа коллегій, нужныхъ въ каждомъ государствѣ.» Слѣдовательно нѣтъ постоянныхъ, прочно укоренившихся въ народномъ сознаніи интересовъ, требующихъ постоянныхъ учрежденій; все зависитъ отъ прихоти законодателя. Но, какъ во всякомъ случаѣ не мѣшаетъ имѣть прочную основу для реформъ, то остается прибѣгнуть къ простому заимствованію, къ примѣру другихъ государствъ. Заимствованія эти, которыми такъ богаты регламенты Петра I, не входили впрочемъ, въ планъ философа. Онъ считалъ организацію каждой коллегіи достойною спеціальной обработки, съ добросовѣстнымъ изученіемъ дѣла, не обращая вниманія на устройство ихъ въ томъ или дру-

[1]) id прилож. VII Generale Reflexions über die Ordnung und Oekonomie der Finanzen in Russland und ihre Verbesserung. Поссельтъ. Прилож. X.

гомъ государствѣ. Такъ поступилъ онъ въ своемъ проектѣ; онъ оставилъ въ сторонѣ восемь колегій, говоря, что ein jedes Collegium erfordert eine besondere Beschreibung, и прямо обратился къ подробному изложенію плана коллегіи наукъ, составлявшей тогда его главную задачу. Очевидно для него коллегіи представлялись законченною государственною теоріей, примѣненіе которой въ той или другой странѣ зависѣло отъ мѣстныхъ обстоятельствъ, требовавшихъ подробнаго изученія. Такъ въ своемъ проектѣ о положеніи и способахъ улучшенія финансовъ въ Россіи, онъ прямо выражаетъ мысль, что главная причина безпорядковъ Петровскихъ финансовъ заключается въ неосмотрительномъ заимствованіи финансовыхъ уставовъ изъ иностранныхъ законодательствъ; «при разсмотрѣніи устройства и инструкціи камеръ коллегіи (русской) оказывается, что она устроена по образцу шведскихъ или другихъ иностраннныхъ финансовыхъ организацій. Въ устройствѣ этомъ не видно никакой прочной административной или финансовой идеи, не видно основаній такой организаціи. Эта организація, частью химерическая, частью смутная, не даетъ возможности найти въ ней никакой исходной точки. Самый матеріалъ, изъ котораго выработана эта инструкція, совершенно нелѣпъ и т. д. Такія строгія сужденія доказываютъ, что философу было не по сердцу безграничное довѣріе къ чуждымъ учрежденіямъ. Вездѣ, въ этомъ проектѣ и въ слѣдующемъ проектѣ канцеляріи конфискаціи[1]) онъ старается стать выше историко-практическаго матеріала, наполнившаго новыя русскія учрежденія. Но что такое были самыя коллегіи, въ смыслѣ политическихъ установленій, какъ не случайная, историческая особенность Европейскихъ государствъ? Самъ отвлеченный умъ философа не остался чуждъ вліянія историческихъ особенностей странъ, въ которыхъ онъ жилъ. Это былъ общій недостатокъ математическихъ пріемовъ въ политическихъ наукахъ. Матеріаломъ для труда строго-математическаго мыслителя Вольфа являются ленныя законы, отживавшіе въ то время свой вѣкъ, а Лейбницъ счелъ возможнымъ возвести въ государственную теорію полуфеодальныя права нѣмецкихъ государей на различныя способы пріобрѣтеніе имуществъ, на основаніи этой теоріи составить свой проектъ канцеляріи конфискаціи и рекомендовать его Россіи,

[1]) См. тамъ-же, послѣднее приложеніе.

никогда не знавшей феодализма и рекомендовать его въ то время, когда въ самой Германіи многія изъ этихъ началъ уступили требованіямъ времени.

Кромѣ этихъ частныхъ уклоненій, общій взглядъ Лейбница на государственное устройство вообще отрѣшался отъ историческихъ преданій и даже современныхъ учрежденій; ровная, стройная, всемогущая администрація, проникнутая одною мыслью, исполняющая одну волю, чуждая историческихъ элементовъ, сложенная изъ искуссно-придуманныхъ колесъ, пружинъ, дѣйствующая для одной великой цѣли, къ тому чтобы «die Ehre Gottes und das Beste des menschlichen Geschlechtes durch Aufnahme der Studien, Künste und Wissenschaften zu befördern, zu erhalten, und auszubreiten.» И здѣсь великій философъ думалъ лишь о торжествѣ того, чему онъ посвятилъ цѣлую жизнь.

Таковы главнѣйшіе элементы, влiявшіе на ходъ преобразованій Петра Великаго: изъ нихъ сложилась эта система, начинающая собою новую эпоху въ нашей исторіи. Если представленный здѣсь краткій очеркъ достаточно полонъ, то изъ него легко можно усмотрѣть, что названіе «*переворотъ*, *реформа*», требуютъ еще тщательнаго обсужденія, когда рѣчь идетъ о времени Петра. Названіе tabula rasa, «страна гладкая, не только въ этнографическомъ, но и въ политическомъ смыслѣ», не совершенно идутъ къ древней Россіи. Правда, она представляла широкую возможность выбора между тою и другою системою—служилое сословіе, какъ мы сказали выше, не осѣлось въ прочныя учрежденія западной Европы, гдѣ привычка къ формальному мышленію выработала эту систему противовѣсовъ, взаимнаго контроля, всеобщаго недовѣрія. Признать безусловную необходимость иноземныхъ учрежденій въ нашей родинѣ можно было только въ случаѣ увлеченія этою формальною стороною политическаго быта, этимъ механическимъ взглядомъ на государство, преобладавшимъ въ математико-классическомъ образованіи того времени. Но живая сторона нашихъ учрежденій, эта гармоническая и совокупная дѣятельность служилыхъ сословій; дѣятельность по тому времени далеко несовершенная, но полная надеждъ и національныхъ силъ, навсегда ускользнула отъ преобразователя. Затѣмъ, зародыши мѣстнаго управленія, мѣстнаго земства, ярко выступающіе въ концѣ XVII стол., какъ возможность освобожденія дворянства отъ московской исключительной службы, сближенія его съ наро-

домъ и, слѣдовательно, возможность постепеннаго уничтоженія необходимости крѣпостнаго права, также стоили вниманія законодателя и, что замѣчательно, мысль Петра I прежде всего обратилась къ мѣстнымъ учрежденіямъ. Только тогда, когда онъ не нашелъ тамъ дворянства, поголовно призваннаго на службу въ войска или Москву, онъ создалъ начало новыхъ учрежденій и и новой службы. Прежнія условія измѣнились, довѣріе рушилось, возможность прежняго образа администраціи утратилась. Хорошая сторона плохихъ учрежденій старой Россіи заключалось въ томъ, что служебныя дѣла могли быть распредѣлены между всею массой служилаго сословія, слѣдовательно, дурно или хорошо, но они находили постоянныхъ дѣятелей. Между тѣмъ, новая система требовала спеціальной подготовки, которой не было не только въ родовомъ дворянствѣ, но и между такъ называемымъ приказнымъ сословіемъ. Вся тяжесть заботъ должна была пасть на самого преобразователя. Надо было всему учить служилыхъ, не привычныхъ къ новому дѣлу; и все тяжелое дѣло управленія, распредѣленное прежде между многочисленнымъ сословіемъ, легло на личную дѣятельность царя и его ближнихъ совѣтниковъ. Здѣсь въ полномъ блескѣ является величіе Петра. Внѣшнія войны, подробности мѣстнаго управленія, обширныя уставы и мелкія распоряженія—все дѣло рукъ его. Но, чѣмъ больше всматриваемся мы въ его коллоссальную фигуру, въ его неутомимую дѣятельность, тѣмъ ярче, изъ за его величія, выступаетъ слабость имъ созданныхъ учрежденій; неопытныя, они должны были разграничивать кругъ свой дѣятельности, установить между собою равновѣсіе, необходимость котораго прежде не ощущалось, въ то время, какъ въ самомъ ихъ отечествѣ отношенія ихъ не были окончательно установлены; призванныя къ самодержавной почти дѣятельности они тянули государево дѣло врознь. Средоточіе центральнаго управленія — Сенатъ не имѣлъ ни средствъ, ни способностей направить государственное управленіе къ одной цѣли, указанной великимъ преобразователемъ. Оттого иностранныя учрежденія, могущественныя въ своемъ отечествѣ до такой степени, что правительство искало спасенія отъ нихъ только въ развитіи бюрократическаго духа, у насъ, напротивъ, нуждались въ постоянныхъ руководителяхъ, не въ учрежденіяхъ, а въ лицахъ, направляющихъ его дѣятельность. Иностранныя учрежденія, говорю я, вызвали у насъ совершенно оригинальное явленіе, ко-

торое и составитъ предметъ настоящаго разсужденія. Главнѣйшая задача, высказанная Петромъ при учрежденіи коллегій, было именно единство въ администраціи и устраненіе произвола, высказавшагося въ личномъ управленіи старой Россіи. Коллегіи и новое устройство Сената были вѣнцомъ этой мысли—и что же? Чрезъ нѣсколько времени Петру снова приходится искать средствъ противъ того и другаго зла; предъ самымъ концомъ своей многотрудной жизни, онъ снова, казалось, долженъ былъ начать свое дѣло. Гдѣ же онъ находитъ средство для осуществленія своей любимой идеи? Въ томъ же личномъ началѣ, отъ котораго онъ на отрѣзъ отказался, начиная реформы — въ началѣ личнаго управленія. Подъ конецъ царствованія его, надъ всѣми его учрежденіями возвышается могущественное лицо, лицо, правда, не имѣющее своего вѣдомства, но дающее силу и значеніе высшему мѣсту въ государствѣ.

Должность эта до настоящаго времени мало подвергалась изученію. Показать ея мѣсто въ средѣ государственныхъ установленій XVIII столѣтія, разграничить ея отъ системы надзора съ одной и отъ области судебной съ другой стороны, будетъ задачею настоящаго сочиненія. Но для этого необходимо бросить общій взглядъ на ходъ преобразованій Петра I, изъ которыхъ, подъ конецъ его царствованія, выработаласъ должность должность генералъ-прокуроровъ.

Первое время реформъ.

До великой сѣверной войны нельзя было еще сказать какое направленіе пріймет законодательная дѣятельность Петра. Ничего новаго не было внесено имъ въ государственное устройство до столкновенія съ Шведами, слѣдовательно до знакомства съ учрежденіями этой страны [1]). Учрежденіе въ 1699 бурмистерской палаты было скорѣе послѣднимъ дѣломъ старой Россіи, чѣмъ первымъ дѣломъ новой; по крайней мѣрѣ въ каждой строкѣ этаго учрежденія сказывается живая внутренняя связь съ дѣйствительными потребностями общества въ томъ видѣ, какъ засталъ его Петръ. Организація же нашего купечества вполнѣ на иностранный манеръ относится къ позднѣйшимъ временамъ, когда весь нашъ государственный бытъ долженъ былъ сложиться по одной теоріи [2]). Первоначально Петръ думалъ ввести Россію въ среду европейскихъ государствъ, только поднявъ-

---

[1]) Неволинъ id. «Страсть къ преобразованіямъ пробудилась въ Петрѣ, особенно послѣ второй поѣздки за границу. Война съ Швеціею чрезъ военно-плѣнныхъ познакомила его съ шведскими учрежденіями, въ то время считавшимися образцовыми» Это мнѣніе знаменитаго юриста совершенно вѣрно относительно центральныхъ учрежденій, но не относительно общаго хода реформы. Вторая поѣздка за границу, какъ мы увидимъ ниже, дала Петру окончательное теоретическое направленіе, перенесла его мысль отъ исторической почвы и живыхъ учрежденій къ искуссно скомбинированному механизму, направленію, выразившемуся въ коллегіальномъ устройствѣ.

[2]) Устройство купечества по иностранному образцу относится къ послѣднимъ 10 годамъ царствованія Петра; см. напр., П. С. З. 1718 г. 11 іюля № 3298 Высоч. резол. на меморіалъ иноземца Фика—Магистратовъ градскихъ учинить на основаніи Рижскаго и Ревельскихъ магистратовъ.» Уставъ главнаго магистрата относится 1721 г. (П. С. З. 3705); о Фикѣ см. дневникъ каммеръ юнк. Берхгольца, перев. Аммона ч. 1 стр. 188.

ши въ своемъ отечествѣ уровень образованія и предоставивъ ему военное могущество, которое дало бы ему возможность завоевать свои естественныя границы и занять почетное положеніе между сосѣдями; морское дѣло, военное дѣло, наука—вотъ куда обратилась энергія молодаго государя. Нѣтъ ничего удивительнаго, что онъ здѣсь нуждался въ помощи иностранцевъ; кораблестроеніе, незнакомое Россіи, никогда не бывшей морскою державой, военная тактика, доведенная въ Западной Европѣ до извѣстной степени совершенства, науки имѣвшія тамъ знаменитыхъ представителей, все это требовало людей спеціально подготовленныхъ, выросшихъ на этомъ дѣлѣ. Дѣйствительно, въ первую поѣздку за границу, Петръ призываетъ на русскую службу исключительно моряковъ, кораблестроителей, военныхъ и ученыхъ [1]). Даже послѣ второй поѣздки долгое время нѣтъ рѣчи о призывѣ иностранцевъ на гражданскую службу Россіи. Необходимость подобнаго призыва могла ощутиться только тогда, когда въ Россіи явились бы учрежденія, требующія спеціальной подготовки, слѣвательно или выработанныя теоріею или заимствованыя. Но первые года XVIII ст. невидѣли такихъ учрежденій. Напротивъ, старая русская администрація сохраняется во всѣхъ подробностяхъ. Въ 1699 старый судебный порядокъ подтвержается новымъ указомъ, гдѣ предписывается не бить государю челомъ мимо приказовъ, но, въ случаѣ неправильнаго рѣшенія, дозволяется приносить жалобы прямо государю, съ тѣмъ, «что дѣла тѣ межъ тѣхъ челобитчиковъ и судей и дьяковъ, будетъ судить самъ Великій Государь неотложно» [2]). Хотя здѣсь и выражается не довѣріе къ суду приказовъ, но единственнымъ средствомъ поправить зло является личный судъ государя—о преобразованіи самаго устройства судовъ нѣтъ и рѣчи. Самый принципъ приказнаго управленія остается неизмѣненъ. Они отмѣняются, учреждаются, соединяются все на основаніи тѣхъ же началъ, какія руководили мос-

---

[1]) См. Устряловъ исторія Петра I. Голиковъ «Дѣянія Петра Великаго т. 2, стр. 7. Тогда же, 1700 г.: посланы Петромъ указы къ министрамъ, резидентамъ и агентамъ нашимъ, пребывающимъ при чужестранныхъ дворахъ, дабы они всевозможное прилагали стараніе выискивать и склонять чужестранцевъ къ выѣзду въ Россію, паче же офицеровъ, морскихъ, сухопутныхъ, художниковъ, фабрикантовъ, ремесленниковъ etc.

[2]) См. записки Желябужскаго. Окт. 27 1699 г. Въ П. С. З. указъ этотъ помѣщенъ въ 1700 г. № 1748.

ковскими царями. Такъ напр., въ 1700 г. иноземскій и рейтарскій приказы уничтожены, а вѣдать иноземцевъ и рейтаръ, поручено боярину князю Долгорукому; учрежденный въ томъ же году приказъ рудокопныхъ дѣлъ порученъ окольничему Лихачеву съ дьякомъ, съ тѣмъ чтобы сидѣть имъ въ приказѣ большія казны особо. Патріаршій разрядъ закрытъ и дѣла его переданы въ разные приказы по принадлежности, а духовный патріаршій приказъ порученъ митрополиту рязанскому. При учрежденіи монастырскаго приказа онъ порученъ боярину Ивану Алексѣевичу Мусину-Пушкину и дьяку Зотову. Соединенные иноземскій и рейтарскій приказы велѣно именовать приказомъ военныхъ дѣлъ, а стрѣлецкій приказомъ земскихъ дѣлъ. Драгунъ и Рейтаръ по ихъ дѣламъ суднымъ и службѣ велѣно вѣдать въ золотой палатѣ, т. е. князю Борису Алексѣвичу Голицыну [1]) Замѣчательно, что даже съ появленіемъ иностранныхъ терминовъ въ администраціи, сущность дѣла не измѣняется; въ названіяхъ этихъ видно скорѣе желаніе реформы, чѣмъ самая реформа. Такъ напр., князь Долгорукій, которому поручены были иноземцы и рейтары на старомъ приказномъ началѣ, названъ, однако, иностраннымъ именемъ генералъ-коммиссара. Въ 1706 г. суконнаго дѣла работники и ученики поручены (приказаны) судомъ и расправою *губернатору* Меньшикову. Въ слѣдующемъ году Римскій Корсаковъ опредѣленъ въ ингермаландскую губернію *земскимъ судьею*, а въ Сибири сформированіе драгунскаго полка поручено судьѣ и сибирскихъ провинцій президенту князю Гагарину [2]). Даже высшія учрежденія при царѣ не потерпѣли существеннаго измѣненія. Боярская дума въ прежнемъ своемъ составѣ продолжаетъ существовать до 1705 г., когда учреждена ближняя канцелярія, не имѣвшая въ своей основѣ никакихъ новыхъ началъ, а потому дѣйствовавшая слабо и наконецъ изчезнувшая съ введеніемъ новыхъ учрежденій [3]). Разница заключается только въ томъ, что присутствовавшіе въ ней названы не боярами, а министрами.

Такъ начало центральнаго и вобще высшаго управленія оста-

---

[1]) П. С. З. №№ 1766, 1780, 1812, 1818, 1829, 1859, 1869.

[2]) П. С. З. №№ 2081, 2135, 2136.

[3]) О ближней канцеляріи упоминается въ первый разъ въ 1705 г. января 25 (№ 2022) за тѣмъ до 1716, времени ея уничтоженія, она является всего 8 разъ,

лись неизмѣнными до 1711 г., т. е. до появленія правительствующаго сената, какъ начала кореннаго перевота въ высшемъ управленіи Россіи. Ошибкою было бы думать на этомъ основаніи, что вообще преобразовательная дѣятельность Петра осталась въ сторонѣ отъ гражданскаго управленія. Извѣстно, что послѣднія преобразованія Петра имѣютъ цѣлію воспользоваться услугами двухъ государственныхъ сословій, которымъ онъ придалъ значеніе и организовалъ въ централизаціонномъ смыслѣ: на отрѣшенномъ отъ областей дворянствѣ и городскомъ сословіи. Въ началѣ своего царствованія и въ XVIII ст. онъ не даетъ этимъ сословіямъ никакой новой организаціи и въ этомъ смыслѣ остается всторонѣ отъ преобразованій въ центральномъ управленіи. Реформы въ центральномъ управленіи приходятъ только тогда, когда государственная теорія вполнѣ выработана или сложилась въ умѣ геніальнаго законодателя, т. е. когда вся масса государственныхъ установленій готова подчиниться одной руководящей идеѣ. Это должно было случиться въ то время, когда умъ Петра вполнѣ отрѣшился отъ національнаго быта и, подъ вліяніемъ иноземныхъ учрежденій и ученія Лейбница, выработалъ свою теорію централизаціоннаго механиза. Но, пока умъ его находился подъ вліяніемъ старой Россіи, пока на немъ лежалъ еще отпечатокъ долговременной старо-государственной практики, пока онъ продолжалъ дѣло своихъ предшественниковъ и удовлетворялъ потребностямъ, завѣщаннымъ старымъ государственнымъ бытомъ, мысль его была далека отъ центральныхъ преобразованій. Политика московскихъ царей, какъ мы замѣтили выше, выработала свою самостоятельную должность, которой суждено было, при большомъ развитіи, укрѣпить систему мѣстнаго управленія. Судя по послѣднимъ указамъ царя Ѳедора Алексѣевича, воеводское, правительственное начало должно было соединиться съ мѣстнымъ, земскимъ служилымъ сословіемъ; правительство начало находить возможнымъ примѣнить къ дѣлу ту часть дворянства, которая черезъ чуръ сроднилась съ своими помѣстьями и бѣжала военной и центральной московской службы. Сюда то и направилась въ первое время дѣятельность Петра Великаго. Его умъ былъ уже развитъ путешествіемъ и знакомствомъ съ государствонным бытомъ почти всѣхъ странъ Европы. Онъ видѣлъ съ одной стороны, что изпомѣщенія нашего дворянства, коренное измѣненіе его экономическихъ условій должно создать у насъ классъ землевладѣльче-

ской аристократіи, того самаго начала, которое лежало въ основѣ учрежденій, изученныхъ Петромъ за границею и особенно въ Англіи. Онъ съ особеннымъ сочувствіемъ отнесся къ этому новому въ нашей исторіи элементу и, по своей энергической натурѣ, старался развить его до послѣднихъ предѣловъ, выработать изъ него дѣйствительную государственную силу. Законъ о единонаслѣдіи 1714 г., долженъ былъ дать Россіи разомъ то, до чего другія государства дошли постепенно, провести въ сферѣ гражданскаго права то, что было уже подготовлено въ сферѣ политической. Прежде всего Петръ продолжалъ дѣло московскихъ царей въ сферѣ государственной. Въ 1702 г. въ городахъ были отмѣнены губные старосты, какъ послѣдній остатокъ того времени, когда спокойствіе и личная безопасность не признавалась еще государственнымъ интересомъ. Отмѣна эта не значила, что правительство исключаетъ общественные элементы отъ участія въ дѣлѣ суда и мѣстной полиціи. Напротивъ, оно тутъ же призвало мѣстное дворянство къ мѣстной службѣ, старалось тѣсно слить его съ своимъ представителемъ — воеводою, ограничить власть этаго представителя посредствомъ дворянства. Указъ 10 марта 1702 года предписываетъ объ опредѣленіи въ приказъ дворянъ по выборамъ, для засѣданія въ приказныхъ избахъ вмѣстѣ съ воеводами и рѣшенія всякихъ дѣлъ по общимъ приговорамъ. Всматриваясь въ распоряженія этого замѣчательнаго указа, нельзя не замѣтить въ немъ нѣкоторыхъ иноземныхъ началъ, но эти начала не представляются строгою, безпощадною теоріею, а напротивъ, замѣчательно примѣнены къ нуждамъ общества, находятся въ подчиненномъ положеніи къ старо-русскимъ элементамъ. Въ указѣ этомъ виденъ зародышъ коллегіальнаго начала — власть воеводы значительно ограничивается: «и слушавъ тѣ дѣла и указъ по нихъ чинить сь ними воеводы тѣмъ дворянамъ обще, и тѣ дѣла крѣпить тѣмъ воеводамъ и имъ дворянамъ всякому своими руками, а одному воеводѣ безъ нихъ дворянъ дѣлъ никакихъ не дѣлать и указу никакого не чинить,» говоритъ указъ. Такой способъ веденія дѣлъ не принадлежитъ старой Россіи—но здѣсь иностранное начало послужило только орудіемъ къ тому, чтобы создать въ областяхъ удачную комбинацію правительственныхъ и земскихъ началъ. Дворянство вооружено для этаго новыми средствами, ему дано право выбора, засѣдатели назначаются «по выбору тѣхъ же городовъ помѣщиковъ и вотчинниковъ.» Далѣе, за мѣстною

аристократіею оффиціально признается право мѣстной службы: воеводамъ предписано, «вѣдать всякія дѣла съ дворянами и тѣхъ городовъ помѣщиками знатными и добрыми». Наконецъ мѣстному служилому сословію данъ центръ для дѣятельности, положены зародыши мѣстной корпораціи; «и о томъ въ города изъ суднаго московскаго приказа послать великаго государя грамоты, чтобы въ тѣхъ городахъ *уѣздами* къ тѣмъ дѣламъ выбирали добрыхъ и знатныхъ дворянъ и тѣ выборы прислать къ Москвѣ за руками въ московскій судный приказъ [1]). Къ сожаленію невозможно прослѣдить дѣятельность этихъ новыхъ учрежденій; мѣстные архивы ничего не опубликовали относительно этого времени, да и наука наша слишкомъ мало обращетъ вниманіе на этотъ періодъ, понимая подъ эпохою Петра едва-ли не послѣдніе годы его царствованія, когда онъ окончательно оставилъ мысль о возможности мѣстнаго управленія, а слѣдовательно и мѣстнаго служилаго сословія. Но и изъ тѣхъ скудныхъ извѣстій, какія можно найти въ полномъ собраніи законовъ, видно что мысль эта не была мимолетнымъ желаніемъ преобразователя, неудавшеюся попыткою примѣнить къ намъ чуждыя начала, но напротивъ, что она была продуктомъ дѣйствительной, исторически выработавшейся необходимости, которую сильнѣе всѣхъ сознавалъ самъ Петръ. Мысль эта не оставляетъ его цѣлыхъ 18 лѣтъ; въ теченіи всего времени отъ 1702 до 1719 года встрѣчаются попытки организовать эту совокупную дѣятельность областныхъ правителей съ мѣстнымъ дворянствомъ. Въ 1705 г. изданъ указъ, которымъ приказано оставить при воеводахъ выборныхъ товарищей, а въ тѣхъ городахъ, гдѣ этихъ выборныхъ товарищей не было, воеводамъ повелѣно выбрать ихъ самимъ, но не иначе, какъ изъ мѣстныхъ дворянъ [2]). Съ наибольшею ясностію выразилась мысль Петра въ учрежденіи ландратскихъ коллегій при губернаторахъ. Неизвѣстно какъ управляли губернаторы въ промежутокъ времени отъ 1708 до 1713 г., т. е. отъ перваго учрежденія губерній до указа объ ландратахъ [3]). Въ нихъ конечно преобладаетъ уже гораздо больше иноземныхъ началъ,— они прямо заимствованы изъ остзейскихъ провинцій, но начала эти касаются самой органи-

---

[1]) П. С. З. № 1900.
[2]) П. С. З. №. 2018.
[3]) П. С. З. № 2673.

заціи учрежденій, а не идеи его, которая, по прежнему, тѣсно связана съ прежнимъ намѣреніемъ составить изъ лицъ правительственныхъ и мѣстнаго дворянства прочную систему мѣстныхъ учрежденій. Ничего нельзя сказать положительнаго о способѣ назначенія ландратовъ; указъ 24 Апрѣля 1713 г. предписываетъ губернаторамъ представлять кандидатовъ на эти должности въ сенатъ, а въ слѣдующемъ году предписано выбирать ландратовъ всѣми дворянами, слѣдовательно возстановленъ тотъ же способъ, какой употреблялся при назначеніи воеводскихъ товарищей. Но важно то, что коллегіальное начало этихъ учрежденій совершенно выяснилось; „а дѣла ихъ то, что имъ всѣ дѣла съ губернаторомъ дѣлать и подписывать и губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ и имѣть оному только два голоса, а прочимъ по одному и никакого дѣла безъ оныхъ не дѣлать", говоритъ указъ 1713 г. Чрезъ нѣсколько времени имъ поручено даже управленіе въ городахъ, гдѣ не было войска, вмѣсто комендантовъ. Усиливая значеніе мѣстныхъ органовъ и мѣстнаго служилаго сословія, Петръ заботился о просвѣщеніи лицъ, призванныхъ къ этому дѣлу. Такъ въ 1715 г. онъ заботится о высылкѣ въ губерніи изъ школъ математическихъ по нѣскольку человѣкъ для ученія дворянской молодежи [1]). Но самымъ важнымъ доказательствомъ намѣренія Петра I, перенести въ область всю тяжесть государственнаго управленія служитъ знаменитый указъ о единонаслѣдіи и первоначальное устройство сената [2]).

Что государственный строй проченъ только тогда, когда начала его проведены насквозь не только въ сферѣ права государственнаго, но и права гражданскаго, это врядъ ли, въ настоящее

---

[1]) П. С. З. № 2762. см. Голикова «Дѣянія Петра В...» Его В. чрезмѣрное полномочіе въ правленіи провинціями привелъ въ надлежащія границы и выборъ судей предоставилъ себѣ; то дабы пресѣчь въ сихъ судьяхъ въ правленіи пристрастіе, а съ другой стороны желая дабы и все дворянство судимо было равными себѣ и—*навыкало должностямъ судейскимъ* издалъ законъ, повелѣвающій дворянству, etc (т. 2 стр. 74).

[2]) Болѣе подробную характеристику дѣятельности тогдашнихъ губернаторовъ, см. сочиненіе г. Андреевскаго о нам., воев. и губ., главу о губернаторахъ. Тамъ особенно ясно показано, какимъ образомъ всѣ дѣла суда и администраціи сгрупировались вокругъ этихъ представителей областнаго управленія, надъ которыми до учрежденія Коллегій была только одна инстанція—Сенатъ.

время, можетъ подлежать сомнѣнію. «Я удивляюсь, говоритъ Токвилль, что древніе и новые публицисты не придаютъ большаго значенія законамъ о наслѣдствѣ при изученіи хода исторіи. Законы эти принадлежатъ, правда, къ сферѣ гражданскаго права; но ихъ по справедливости должно поставить во главѣ всѣхъ политическихъ учрежденій, такъ какъ они имѣютъ неимовѣрное вліяніе на соціальный бытъ народа, котораго политическія учрежденія суть только выраженіе». Достаточно взглянуть на политическое устройство Англіи и Америки чтобы убѣдиться въ справедливости этихъ словъ. Практическій смыслъ Петра проникъ въ великое политическое значеніе этихъ законовъ и продуктомъ этой проницательности былъ законъ 1714 г. Если его политическое значеніе несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что нововведенію это должно было служить далеко не интересамъ централизаціи. Централизація не нуждается въ людяхъ, призванныхъ по самому соціальному своему положенію къ первенствующимъ ролямъ; она вообще плохо ладитъ съ правительственнымъ классомъ. Ея орудія, напротивъ, находятся въ средѣ лицъ, не обезпеченныхъ, нуждающихся въ постоянной поддержкѣ и покровительствѣ. Напротивъ, законъ Петра направленъ прямо къ тому, чтобы создать и укрѣпить не столько обще-государственное служилое сословіе, сколько городскія и уѣздныя корпораціи. Начало единонаслѣдія проникаетъ не только помѣстныя, недвижимыя имущества, но и городское имущество, не родовое: лавки, дворы и проч. Подъ вліяніемъ этого начала, въ связи съ сдѣланными уже реформами въ городскомъ и областномъ управленіи, должно было образоваться крѣпкое городское и помѣстное сословіе способное выполнять всѣ задачи администраціи [1]).

Что всѣ мысли Петра клонились сначала къ мѣстнымъ учрежденіямъ, доказывается наконецъ тѣми отношеніями, въ какія онъ поставилъ ихъ къ центральнымъ учрежденіямъ и преимущественно къ сенату. Учрежденіе это на первый разъ кажется началомъ централизаціонныхъ плановъ Петра. Но, ближайшее изученіе его состава до учрежденія коллегій, покажетъ что онъ какъ нельзя лучше соотвѣтствовалъ системѣ мѣстныхъ учрежденій.

Первоначальный характеръ сената былъ чисто правительственный. Первый приказъ, уничтоженный при учрежденіи его,

---

[1]). См. примѣчаніе въ концѣ главы.

былъ разрядъ, гдѣ сосредоточивались дѣла о назначеніи воеводъ и другихъ должностныхъ лицъ; дѣла его переданы въ сенатъ [1]). Въ самомъ тонѣ указа и важности, приданной законодателемъ новому учрежденію, видно что онъ установлялся не на время, хотя и говорилось, что онъ устроенъ для отлучекъ государевыхъ. Обычай приказывать государство боярамъ во время отлучекъ или болѣзни царя не новъ и вполнѣ соотвѣтствовалъ духу русскаго управленія, при которомъ вся Россія постоянно была, въ сущности, приказана служилому сословію. Петръ самъ прибѣгалъ не разъ къ этой мѣрѣ, напр., при первой поѣздкѣ своей за границу, но тогда онъ не давалъ избраннымъ имъ боярамъ организаціи, не уничтожалъ для нихъ приказовъ, не давалъ имъ особаго имени. Между тѣмъ новый сенатъ началъ поглощать многіе приказы, входившіе въ него въ качествѣ особыхъ столовъ. Такъ расправная палата присоединена къ нему скоро послѣ разряда. Слѣдовательно, дѣла по суду и высшей администраціи сосредоточились въ немъ съ перваго же разу, равно какъ и власть финансовая. Казалось, что Петръ I хочетъ сосредоточить все управленіе въ одномъ центральномъ мѣстѣ, что близко уже то время, когда вся государственная жизнь будетъ группироваться подлѣ одного мѣста. Но первые указы его относительно дѣятельности сената достаточно открываютъ какой характеръ должно было принять новое учрежденіе.

9 марта того же года онъ издалъ указъ о занятіяхъ сената, гдѣ возлагаетъ на него обязанность слѣдить за правильностію суда, за порядкомъ въ финансахъ государства, за явкою дворянъ на службу, и, какъ средство для исполненія этой обязанности, вооружаетъ его учрежденіемъ фискаловъ. За тѣмъ подробности были предоставлены самому сенату.

27 марта того же года сенатскій указъ опредѣлилъ новое устройство своей канцеляріи и вмѣстѣ съ тѣмъ изложилъ и кругъ вѣдомства каждаго изъ нихъ, такъ что изъ указа этаго можно опредѣлить и кругъ вѣдомства самаго сената. Я позволю себѣ

---

[1]) П. С. З. февраля 22, 1711 г. № 2321. Между П. С. З. и сборникомъ г. Туманскаго существуетъ нѣкоторая разница. Въ послѣднемъ сенатъ названъ управительнымъ, тогда какъ П. С. З. называетъ его правительствующимъ. Если названіе, выставленное у Туманскаго и не совершенно точно, то все-таки оно служитъ полезнымъ комментаріемъ къ высказанной нами мысли.

остановиться на содержаніи этого важнаго указа. Сенатъ раздѣлилъ всю массу дѣлъ, поступившихъ въ его вѣдомство, между столами секретнымъ, приказнымъ, губернскимъ и разряднымъ. Не смотря на господствующее въ этомъ раздѣленіи смѣшеніе, можно видѣть въ какія отношенія сенатъ сталъ къ высшему и мѣстному управленію. Дѣлопроизводство по высшимъ государственнымъ вопросамъ сосредоточилось въ столѣ секретномъ. Дѣла по именнымъ указамъ, переписка съ важнѣйшими государственными сановниками, Меньшиковымъ, Головкинымъ, Шереметевымъ, сношенія съ послами, посланниками, резидентами, «касающіяся о нужныхъ государственныхъ дѣлахъ и къ государственному интересу и къ иному какому престерегательному тонкому вѣденію слѣдующія» и, наконецъ, по малороссійскимъ дѣламъ, «если къ правительствующему сенату писаны отъ нихъ будутъ о великихъ секретныхъ дѣлахъ». Рядомъ съ этими высшими государственными вопросами поставлены и извѣстія изъ губерній, именно секретному столу переданы важнѣйшіе вопросы по областному управленію [1]). Въ столѣ приказномъ сосредоточились дѣла текущаго государственнаго управленія, требующія особаго разсмотрѣнія и разрѣшенія сената. Названіе приказный не указываетъ впрочемъ, что здѣсь сосредоточилась переписка съ одними приказами—напротивъ, областные вопросы поставлены здѣсь наряду съ дѣлами московскихъ приказовъ. Притомъ въ приказахъ этихъ замѣтно произошло сокращеніе; указъ вычисляетъ только тѣ, которые посвящены какому нибудь спеціальному вопросу администраціи, или впослѣдствіи составили отдѣльное вѣдомство, напр. воинскій, адмиралтейскій, морскаго флота (?) монастырскій, помѣстный, сибирскій, денежный и монетный дворы — и затѣмъ указъ прибавляетъ, «да въ томъ же столѣ вѣдать во всемъ московскую губернію и московскій гарнизонъ и прочихъ губерній сношенія о настоящихъ дѣлахъ, которыя по вопросамъ изъ онаго подлежать будутъ особому смотрѣнію...» Затѣмъ задачею губернскаго стола было поставить губернскую администрацію въ непосредственныя сношенія съ сена-

---

[1]) П. С. З. № 2342... Еще къ сему вѣдомости изъ всѣхъ губерній, какъ о приходахъ и расходахъ, такъ и о всѣхъ нарядахъ спрашивать должно у коммиссаровъ или откуда надлежитъ...

томъ. Дѣла разряднаго и фискальскаго столовъ (п. 4) ясны по самому ихъ названію.

Такъ, съ самаго начала, въ сенатѣ сосредоточиваются всѣ дѣла управленія, и установляются непосредственныя отношенія области къ этому высшему мѣсту Имперіи. Именной указъ, учредившій сенатъ, еще прочнѣе установилъ эти отношенія. При сенатѣ должны были находиться два коммисара отъ каждой губерніи «для приниманія Его Величества указовъ и для допроса о тѣхъ нужныхъ губернскихъ дѣлахъ» какъ объяснилъ указъ сената, послѣдовавшій вслѣдствіе этаго именнаго [1]). Въ админитивной практикѣ и законодательствѣ происходило то, что впослѣдствіи было осуществлено Екатериною II, хотя при другихъ условіяхъ; дѣятельность приказная блѣднѣетъ, а сила и значеніе областнаго управленія выступаетъ больше и больше. Какъ только сенатъ вступилъ въ управленіе государствомъ, приказы начали закрываться одинъ за другимъ. Такъ уничтоженъ былъ приказъ казенный и дѣла его переданы въ приказъ большія казны, за тѣмъ ямской и рудныхъ дѣлъ, дѣла которыхъ разосланы по губерніямъ, приказъ помѣстный переданъ въ сенатъ, а дѣла по набору рекрутъ и рабочихъ людей переданы московской губернской канцеляріи [2]). Денежные дворы, купецкая палата и серебряный рядъ поручены сенатору Апухтину, завѣдываніе поташными и смольчужными заводами передано канцеляріи сената, другіе вопросы финансоваго управленія также сосредоточились въ немъ. Духовныя дѣла не избѣжали его вліянія [3]); такъ онъ, вмѣстѣ съ освященнымъ соборомъ, установилъ правила объ избраніи священниковъ въ приходахъ, о жалованьи священнослужителямъ и архіереямъ. Къ нему относятся со всѣми важными дѣлами, не имѣющими еще особыхъ установленій, но требующихъ энергической поддержки правительства. Такъ его занимаютъ финансовые вопросы и новое въ Россіи дѣло рекрутской повинности [4]), новое, важное для нашего государства дѣло иностранной торговли [5]). Далѣе, не смотря на то, что военная часть

---

[1]) П. С. З. № 2780.

[2]) П. С. З. № 2348, 2353, 2370. 2570.

[3]) П. С. З. № 2353, 2615.

[4]) П. С. З. №№ 2326, 2369, 2372, 2375, 2475, 2482, 2566, 2601, 2634, 2650, 2658 и т. д.

[5]) П. С. З. №№ 2400, 2401, 2409, 2420, 2635, 2659 и т. д.

съ самаго уже начала стремилась къ независимости отъ другихъ учрежденій, находясь подъ особымъ покровительствомъ царя и составляя прибѣжище иностраннаго элемента въ нашей службѣ, сенатъ въ нѣкоторыхъ вопросахъ составлялъ для войска необходимую инстанцію, въ особенности до изданія воинскаго устава, которымъ организована наша армія, какъ отдѣльное вѣдомство. Такъ, за первыя пять лѣтъ своего существованія сенатъ много сдѣлалъ для осуществленія идей монарха въ военномъ отношеніи [1]). Въ большей части изъ этихъ случаевъ сенатъ распоряжался на правахъ почти законодательной власти.

Такимъ образомъ сенатъ является высшимъ установленіемъ, сосредоточивающимъ въ себѣ аттрибуты верховной власти «понеже собраніе сіе установлено вмѣсто присутствія Е. Ц. В. собственной персоны.» И вотъ между учрежденіемъ, столь близкимъ къ верховной власти, не существуетъ посредствующихъ центральныхъ учрежденій, въ лѣстницѣ административныхъ учрежденій за губерніею слѣдуетъ сенатъ. На губернаторахъ сенатъ взыскиваетъ за неисполненіе указовъ; ему и, вскорѣ уничтоженной, ближней канцеляріи, присылаютъ они отчеты о приходахъ и расходахъ, мѣсячныя, третныя и годовыя вѣдомости и раздѣляютъ эту обязанность съ приказами, которые, такимъ образомъ, поставлены наряду съ ними. Одинъ сенатъ имѣетъ право штрафовать губернаторовъ и только отъ него получаютъ они указы [2]). Въ отношеніи суда, область является также послѣднею инстанціею, послѣ которой челобитчики должны обращаться въ правительствующій сенатъ. Въ 1714 г., предписано подавать просьбы о всякихъ дѣлахъ комендантамъ, по неудовольствію на комендантовъ губернаторамъ, а на нихъ сенату (№ 2757).

Но яснѣе всего видна эта іерархія на учрежденіи фискаловъ, первомъ установленіи Россіи, оставшемся свободнымъ отъ запутанности и смѣшенія понятій стараго времени. Во всѣхъ государствахъ служебная іерархія прежде всего обозначилась и яснилось въ подобныхъ учрежденіяхъ, особенно въ такъ наз. ministère public. На нихъ лучше всего высказывается мысль новаго государства. Что сенатъ не былъ назначенъ для непосредствен-

---

[1]) Id №№ 2612, 2613, 2631, 2630, 2632, 2643, 2651, 2657, 2777, 2387, 2783, 3003 и т. д.

[2]) П. С. З. № 2774, 2776, 2780, 2786.

наго управленія государственными дѣлами, видно изъсго малолюдства и разнообразія порученныхъ ему дѣлъ; прямое его назначеніе былъ высшій надзоръ, контроль и ревизія, въ дѣлахъ суда, финансовъ и администраціи. Онъ долженъ былъ объединить разбросанное управленіе и слѣдить за единообразнымъ и повсемѣстнымъ приложеніемъ законовъ. Для такой цѣли онъ нуждался въ органахъ надзора, которые постоянно находились бы при всѣхъ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточивалась какая нибудь часть управленія. Необходимость такого надзора чувствовалась такъ сильно, что впослѣдствіи каждое дѣло, сопряженное съ казеннымъ интересомъ требовало присутствія фискала. Присутствіе фискала указывало, слѣдовательно, что извѣстное мѣсто или должность составляла интегральную часть системы управленія; по инстанціямъ фискаловъ удобнѣе всего было опредѣлить самыя инстанціи управленія. Какъ же былъ устроенъ институтъ фискаловъ и въ чемъ состояло его прямое назначеніе?

До настоящаго времени не выяснено значеніе этой должности; многіе видятъ въ ней зародышъ должности генералъ прокурора, объединившей будто-бы систему надзора. Другіе признаютъ за ней исключительно финансовое значеніе, видятъ въ нихъ что-то въ родѣ казенныхъ дѣлъ стряпчихъ. Врядъ-ли оба эти взгляда разъясняютъ истинное значеніе должности фискаловъ. Оно тѣсно связано съ потребностями государства того времени. Два существенные недостатка вытекали, какъ мы видѣли, изъ системы московскаго управленія; соблюденіе законовъ опиралось исключительно на добросовѣстности служилаго сословія, а интересы народнаго спокойствія и правосудія искали подпоры въ дѣятельности самаго народа, такъ какъ только въ XVIII столѣтіи полиція и судъ были окончательно признаны государственными интересами. Устраняя эти два недостатка, правительство должно было прибѣгнуть къ такой должности, которая имѣла бы цѣлію стоять на стражѣ закона, не довѣряясь способностямъ служащихъ лицъ и восполняла бы дѣятельность народа въ дѣлѣ охраненія личной безопасности и общественнаго спокойствія. Такой потребности и должны были удовлетворить фискалы. Учреждая сенатъ, законодатель конечно имѣлъ въ виду сосредоточить въ немъ верховный контроль всѣхъ государственныхъ учрежденій; но, имѣя правительственное назначеніе, сенатъ не имѣлъ административной организаціи. Составленной какъ судебное мѣсто, онъ не могъ

лично преслѣдовать и обвинять. Для того, чтобы сдѣлать его дѣятельнымъ органомъ контроля, необходимо было еще учрежденіе съ чисто-личнымъ, административнымъ характеромъ, созданное для непрерывнаго надзора и преслѣдованія. Указъ 5-го марта 1711 приказываетъ учредить при сенатѣ оберъ-фискала «человѣка умнаго и добраго, не смотря на чинъ»; обязанности его заключались въ провѣдываніи про неправый судъ и права, относящіяся до интересовъ казны, о чемъ онъ долженъ былъ доносить Сенату. Далѣе, онъ долженъ руководить провинціалъ фискалами, которые могутъ звать на судъ всѣхъ чиновниковъ, кромѣ вышняго судьи и генеральнаго штаба, которые призываются на судъ оберъ-фискаломъ. Для того чтобы они могли успѣшно исполнять свои обязанности, имъ посылаются копіи со всѣхъ указовъ. Такимъ образомъ, между оберъ-фискаломъ, слѣдовательно сенатомъ и провинціалъ фискаломъ, нѣтъ посредствующихъ органовъ [1]). Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ во всей системѣ надзора является провинціалъ фискалъ, подобно тому какъ весь интересъ государственнаго управленія сосредоточивается вокругъ губернаторовъ, обставленныхъ учрежденіями судебными и административными въ формѣ ландратовъ и ландрихтеровъ.

Основавъ всю административную машину на дѣятельности областныхъ учрежденій, подчиненныхъ контролю и руководству сената, законодатель обратилъ особенно вниманіе на систему надзора, какъ на живую и необходимую связь между этими двумя сферами. Важное учрежденіе это органически развивается, не смотря на всѣ послѣдующія перемѣны—начинаясь представителемъ, связаннымъ непосредственно съ верховною властію, и оканчиваясь послѣднимъ фискаломъ. Конечно, въ средѣ этаго сословія нельзя не замѣтить нѣкотораго раздвоенія; существуетъ нѣкоторая разница между первоначально учрежденными фискалами и фискалами земскими, введенными уже гораздо послѣ. Но въ порядкѣ подчиненія, въ инстанціяхъ, въ предметахъ вѣдомства, они не имѣютъ существеннаго различія; разнообразіе фискаловъ объясняется тѣмъ, что правительству нужно было каждому дѣлу (т. е. каждому вѣдомству) дать спеціальнаго блюстителя и ходатая, но

---

[1]) Фискаловъ, которые въ губерніяхъ не вѣдать ни ихъ, ни деревень ихъ губернаторамъ ни въ чемъ, но только въ сенатѣ быть вѣдомымъ чрезъ государственнаго фискала. П. С. З. № 2467.

вездѣ сохранялся ихъ первоначальный типъ, созданный указами 1711 и 1717 г., Послѣдній указъ окончательно опредѣляетъ ихъ значеніе и организацію [1]. При государственномъ управленіи (сенатѣ) полагается оберъ фискалъ съ 4 помощниками, въ томъ числѣ два должны быть отъ купечества «дабы могли тайно вѣдать купеческое сословіе». Имъ подчинены всѣ областные фискалы; при каждомъ губернаторскомъ правленіи должно ихъ находиться четыре, въ томъ числѣ и провинціалъ фискалъ и за тѣмъ въ каждомъ городѣ по одному и по два человѣка. Они должны обличать всякія преступленія противъ указовъ, взятки и кражи казны и прочее, что ко вреду государственнаго интереса можетъ быть, тѣ дѣла *народныя*, за которыхъ нѣтъ челобитчика. Такой типъ государственнаго ходатая вполнѣ соотвѣтствуетъ тому времени; какъ блюстители царскаго интереса они только выполняютъ дѣятельность обществъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя ближе всего касаются народа. Напротивъ имъ подъ страхомъ показанія воспрещено вмѣшиваться въ дѣла, гласъ о себѣ имѣющія (id п. 4); онъ не есть advocatus de parte publica или actor regis, какимъ представляется учрежденіе прокуроровъ въ королевской Франціи. Они не поставили совершенно государства на мѣсто общества и не служили орудіемъ административной централизаціи. Они скорѣе напоминаютъ невыработавшуюся должность западныхъ прокуроровъ, когда еще провинціи не изчезли въ центрѣ, а общество не уступило мѣсто бюрократіи [2]; оно служило къ тому, чтобы опредѣлить административныя и отчасти судебныя инстанціи правильнѣе, чѣмъ они были опредѣлены прежде [3]; опредѣлить отношеніе мѣстныхъ учрежденій къ центральнымъ, не уничтожая самостоятельности первыхъ и не обременяя вторыхъ мелочами администраціи. Напротивъ, въ указѣ видно желаніе не переносить безъ нужды дѣлъ изъ провинцій въ сенатъ. Фискалы, въ случаѣ усмотрѣнныхъ злоупотребленій, должны доносить коменданту, за

---

[1]) П. С З. № 2786.

[2]) П. С. З. №№ 2483, 2484, 2483.

[3]) Ср. Шеффнеръ: Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, т. 2 стр. 434 примѣч. Procurator curiae non potest quemquam accusare, ubi est pars accusans, vel denuncians; sed ubi est fama publica vel informatis praecedit, et dictus accusans vel denuncians crimen non prosequitur, vel si de collusione appareat, tunc dictus procurator contra dictum accusatum procedat.

тѣмъ, въ случаѣ неуспѣха, провинціалъ-фискалу, который доноситъ губернатору, и затѣмъ уже пишетъ оберъ-фискалу. Оберъ фискалъ передаетъ дѣло сенату, но, въ особенно важныхъ случаяхъ и государю. Такъ думало правительство укрѣпитъ прочность созданныхъ имъ инстанцій; оно полагало, что лучшимъ къ этому средствомъ будетъ подчиненное положеніе фискаловъ, относительно тѣхъ мѣстъ, при которыхъ они состояли, отношеніе, нарушенное послѣ, когда система личнаго управленія снова начала выступать на первый планъ. Конечно, это подчиненное положеніе было соединено съ возможностію препроводить дѣло въ высшую инстанцію въ случаѣ новаго нарушенія закона, условіе необходимое для дѣйствительнаго и бдительнаго контроля со стороны мѣстныхъ установленій. Необходимость такого контроля сознавалась правительствомъ до такой степени, что фискаламъ дозволено доносить государю мимо оберъ-фискала, если за нимъ будетъ усмотрѣна «какая неправость.»

Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ коллегій, когда началась уже бо́льшая централизація и разграниченіе вѣдомствъ, изъ всей массы фискаловъ выдѣляются съ одной стороны фискалы, имѣющіе судебное значеніе, какъ преслѣдователи преступленій и безгласныхъ дѣлъ, подчиненные юстицъ-коллегіи, а съ другой блюстители государственныхъ интересовъ—земскіе фискалы, подчиненные камеръ коллегіи. Главная обязанность послѣднихъ состоитъ въ томъ, чтобы «со всею прилежностію предостерегать, дабы впредь какія его Царскаго Величества села и деревни и земли или промыслы или новые какіе доходы, какого бы они имени не были, гдѣ нибудь въ такой губерніи и провинціи кто не похитилъ«. Въ случаѣ такого преступленія, онъ долженъ доносить воеводѣ, губернатору и камеръ-коллегіи. Онъ имѣетъ право присутствовать «при ординарныхъ судахъ и расположеніяхъ сборовъ, при досмотрѣ земель и прочихъ публичныхъ отправленіяхъ, дабы при томъ напоминать что Е. Ц. В. интересу подлежитъ». Затѣмъ, онъ долженъ открывать преступленія противъ торговыхъ уставовъ и указовъ о податяхъ и повинностяхъ. По окончаніи каждаго года фискалъ долженъ представлять отчетъ своей дѣятельности губернатору «который велитъ списать съ него два списка, одинъ для земской канцеляріи, другой для камеръ-коллегіи, дабы оная изъ того могла увѣдомиться, съ какимъ прилежаніемъ, попеченіемъ и вѣрностію земской фискалъ

врученное ему дѣло управлялъ.» Разумѣется, что не смотря на такой казенный характеръ земскихъ фискаловъ, они, не могли быть рѣзко отдѣлены отъ прочихъ фискаловъ. На нихъ возложена непремѣнная обязанность доносить губернаторамъ или воеводамъ въ случаѣ преступленій должностнаго лица въ губерніи; ему предоставлено право доносить о всѣхъ чрезвычайныхъ преступленіяхъ, а также о преступленіяхъ противъ общественной нравственности, слѣдить за исправностію дорогъ, такъ какъ его должность требовала много разъѣздовъ, за бѣглыми и вообще гуляющими людьми, а въ потраничныхъ губерніяхъ онъ долженъ былъ охранять государство отъ шпіоновъ и другихъ вредныхъ людей. Наконецъ самъ наказъ говоритъ, что кромѣ высказанныхъимъ правилъ З фискалы должны руководствоваться всѣми доселѣ изданными инструкціями фискаловъ.

Не смотря на это измѣненіе въ должности фискаловъ, они продолжаютъ быть мѣстною должностію, поддерживая органическую свясь между мѣстнымъ и центральнымъ управленіемъ. Не смотря на то что они подчинены камеръ-коллегіи, слѣдовательно, какъ будто служатъ орудіемъ централизаціи, они все таки оставлены въ начальствѣ губернаторовъ, на которыхъ они могутъ донести коллегіи, но съ осмотрительностію, «чтобъ никакого неправдиваго донесенія на губернатора и воеводу, яко представленаго своего начальника, не дѣлать» (№ 3479).

Рядомъ съ этимъ вырабатывается другой порядокъ фискаловъ съ чисто судебнымъ характеромъ. Въ немъ есть нѣкорый зародышъ системы надзора въ новѣйшемъ смыслѣ. Всѣ они непосредственно подчинены юстицъ-коллегіи [1]). Обязанность ихъ состоитъ въ наблюденіи за дѣятельностію нисшихъ органовъ и огражденіи ихъ отъ вліянія административной власти и устраненія пререканій между судами. На основаніи этого же указа порядкомъ подчиненія фискаловъ установленъ слѣдующимъ образомъ. Оберъ-фискалъ состоитъ при государственной коллегіи юстиціи, провинціалъ фискалы при народныхъ судахъ, а прочіе фискалы оставлены въ городахъ по силѣ указа 1714 [2]). Такимъ

---

[1]) П. С. З. № 3602 указъ юстицъ коллегіи. С. Петербургскаго надворнаго суда вице-президенту Клокачеву, гдѣ между проч. говорится о подсудимости фискаловъ одной только юстицъ-коллегіи № 3280, 3458.

[2]) П. С. З. № 3608.

образомъ глава учрежденія поставленъ былъ подлѣ судебнаго мѣста, ему подчинена вся цѣль нисшихъ фискаловъ и тѣмъ какъ бы положено начало совершеннаго выдѣленія судебнаго вѣдомства изъ областной администраціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всего учрежденія фискаловъ. Но власти еще не могли быть разграничены точнымъ образомъ; еще слишкомъ перепутаны были государственные интересы чтобы сдѣлать изъ надзора то, чѣмъ онъ долженъ быть по существу своему, органомъ законности и блюстителемъ общественныхъ интересовъ при высшемъ блюстителѣ закона судѣ. Ихъ правительственно—адмистративное значеніе еще слишкомъ нужно было государству, и оно продолжаетъ развивать и наполнять эту систему, независимо отъ предпринятыхъ имъ преобразованій. Когда глава фискаловъ получилъ судебный характеръ, оно спѣшитъ устроить еще одну ступень надзора. которая придала бы ему въ цѣлости прежній административный характеръ. Какъ только оберъ фискалъ отошелъ къ юстицъ коллегіи, явилась необходимость объединить различныя виды фискальства посредствомъ учрежденія генералъ-фискала. Не извѣстно было-ли когда осуществлена мысль объ учрежденіи этого государственнаго фискала; не задолго до учрежденія должности генералъ-прокурора, состоялся указъ о назначеніи при сенатѣ по одному офицеру гвардіи, пока небудетъ выбранъ государственный фискалъ. Но порученія, данныя этому офицеру, касаются скорѣе надзора за сенатомъ и ничего не говорятъ объ отношеніяхъ его къ прочимъ фискаламъ. Тѣмъ не менѣе нельзя сомнѣваться, что въ системѣ тогдашняго законодательства учрежденія фискаловъ выдѣлялась, какъ нѣчто совершенно самобытное, какъ явленіе sui generis, для цѣлости котораго требовались всѣ инстанціи, установленныя въ администраціи отъ высшей, подчиненной непосредственно Верховной власти, до самыхъ нисшихъ. Уже послѣ учрежденія генералъ-прокурора, лица, по мнѣнію нѣкоторыхъ юристовъ, поглотившаго учрежденіе фискаловъ, въ 1723, вышелъ Именный указъ о перепечатки табели о рангахъ, по случаю опредѣленія вновь классовъ для генералъ фискала, и оберъ-фискала государственнаго (состоявшаго при юстицъ-коллегіи), оберъ-фискаловъ и фискаловъ; слѣдовательно все учрежденіе цѣликомъ возникло въ умѣ законодателя, не смотря на су-

---

[1]) П. С. З. № 3271.

ществовавшее уже лице, которое пользовалось всѣмъ довѣріемъ Монарха [1]). Но яснѣе всего видно это изъ указа Екатерины I, состоявшагося еще при полномъ значеніи сената и генералъ-прокурора—именно въ 1725 г., о должности генералъ-фискала и его помощника, государственнаго оберъ-фискала. Въ силу этаго указа все учрежденіе должно было получить весьма оригинальную организацію. Генералъ и оберъ-фискалъ должны находиться въ столицѣ—прочіе въ коллегіяхъ, провинціяхъ и городахъ, при чемъ они безразлично названы провинціалъ фискалами. Провинціалъ фискалы подаютъ безъ всякихъ инстанцій, т. е. по мимо коллегій, свои доношенія въ канцеляріи этихъ высшихъ фискальныхъ сановниковъ. При генералъ и оберъ-фискалѣ, а равно и при провинціалъ фискалахъ состоятъ по 4 или менѣе помощниковъ, при чемъ половина ихъ избирается отъ купечества. При доношеніяхъ, фискалы должны предварительно испросить разрѣшенія своихъ начальниковъ, поэтому здѣсь строго установленъ порядокъ доносовъ. Если старанія фискаловъ и провинціалъ фискаловъ оказывались безуспѣшными въ области, они, чрезъ провинціалъ-фискала должны были писать генералъ-фискалу «съ товарищи». Эти послѣдніе относились въ ту коллегію, гдѣ дѣло подлежало производствомъ, а въ важныхъ случаяхъ въ сенатѣ. Слѣдовательно коллежскіе фискалы, установленные генеральнымъ регламентомъ въ это время уже не существовали, и учрежденіе фискаловъ явилось чѣмъ то отдѣльнымъ отъ коллежскаго порядка, такъ что генералъ-фискалу дано право, въ случаяхъ не праваго рѣшенія въ сенатѣ, доносить самой императрицѣ.

Мы постарались очертить характеръ первоначальный системы петровскаго управленія въ томъ видѣ, какъ его можно изучить по тѣмъ отрывочнымъ законодательнымъ актамъ, какіе дошли до насъ. Прослѣдить самую жизнь этихъ учрежденій можно было бы только на основаніи источниковъ, къ сожалѣнію, не изданныхъ и наполняющихъ собою наши областные архивы. Какъ ни блѣдно обрисовывается эта система этими отрывочными актами, изъ которыхъ многіе даже не осуществились, однако мы въ правѣ, кажется, прійти къ заключенію, что въ теченіи первыхъ семьнадцати лѣтъ XVIII ст., интересы администраціи сосредоточиваются вокругъ трехъ разсмотрѣнныхъ здѣсь учрежденій.

---

[1]) П. С. З. № 4170.

Сенатъ, губернаторы съ мѣстными учрежденіями и связывающая ихъ система фискаловъ исчерпываютъ собою всѣ вопросы гражданскаго управленія Россіи.

Блѣдность указанной системы и слабость мѣстныхъ учрежденій не подлежитъ сомнѣнію. Учреждая ландратовъ и ландрихтеровъ, Петръ I въ тоже время уничтожалъ всякую возможность къ осуществованію этихъ плановъ. Россія переживала эпоху, когда система мѣстныхъ учрежденій, основанная на мирномъ землевладѣніи, должна была остаться pium desiderium законодателя; занятая истребительной войной съ сосѣдями поставленная въ необходимость завоевывать свои границы, страна скорѣе должна была принять характеръ военнаго стана, потребовать къ себѣ на службу все сословіе, носившее оружіе за помѣстья. Одною изъ первыхъ заботъ новоучрежденнаго сената было «дворянъ молодыхъ собрать для запасу въ офицеры, а наипаче тѣхъ, которые, кроются сыскать [1]. Начинается систематическое преслѣдованіе недорослей, т. е. вызываніе ихъ на службу внѣ областей, прикрѣпленіе ихъ на всю жизнь къ военному дѣлу. Но на этотъ разъ не область должна была помогать Государю, не въ области должны были образоваться корпораціи дворянъ, готовыхъ на службу государеву. Образованіе и закрѣпленіе служилаго сословія въ видахъ обще государственныхъ нуждъ было поручено сенату. Задолго до извѣстныхъ указовъ послѣднихъ лѣтъ царствованіе Петра Великаго, сенатъ постоянно издаетъ распоряженіе о высылкѣ и распредѣленіи на службу недорослей [2]. Вмѣстѣ съ этимъ удаленіемъ служилаго сословія изъ областей, обезлюденія ихъ, во всѣхъ начертаніяхъ Петра является уже теоретическое направленіе, стремленіе подчинить государственную жизнь стройно организованной системѣ учрежденій. Умъ его, воспитавшійся въ суровой школѣ военной тактики, гдѣ все зависитъ отъ построенія и органипазіи, уже готовъ былъ приложить выработанныя имъ теоріи къ государственнымъ вопросамъ. Съ строго теоретической точки зрѣнія, система мѣстнаго управленія представлялось дѣйствительно несостоятельною. Двѣ любимыя идеи Петра—раздѣленіе властей или скорѣе вѣдомствъ, и повсемѣстное проведеніе коллегіальнаго начала не могли осуществиться въ провин-

---

[1]) П. С. З. № 2330 ст. 4.

[2]) П. С. З. № 2569, 2593, 2625, 2685, 2771, 2779, 2843, 2988, 3631 и т. д.

ціи; отдаленность провинцій заставляла сосредоточивать всю власть въ рукахъ губернаторовъ, а малолюдство, т. е. фактическое несуществованіе въ провинціи служилаго сословія, не допускали мысли о коллегіяхъ, основанныхъ на выборѣ. Если законодатель хотѣлъ во что бы то ни стало осуществить свои идеи, ему приходилось пользоваться лишь тѣмъ, что у него было подъ руками. Служилое сословіе было все въ рукахъ Сената, т. е. центральной власти—надо было замѣнить выборныя должности должностями по избранію этой власти; дворянство наполняло собою столицы,—слѣдовательно произвести разграниченіе вѣдомствъ и создать строго коллегіальное управленіе можно было только въ столицахъ, съ помощію центральныхъ учрежденій. Когда теоретическая дѣятельность Петра коснулась этого вопроса, онъ принялся за него съ тою энергіею, которая вообще характеризуетъ его реформы.

Во всѣхъ этихъ реформахъ видно глубокое убѣжденіе въ истинѣ защищаемой имъ теоріи. Почти при каждомъ удобномъ случаѣ, Петръ I вооружается противъ самовластія и безконтрольности личнаго управленія, противъ этихъ судей «которые дѣлали что хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли». Въ самомъ военномъ уставѣ, гдѣ начало дисциплины положено въ основаніе всѣхъ правилъ, можно встрѣтить яркіе проблески недовѣрія Петра къ уму и способностямъ одного человѣка [1]). По каждому, кто хочетъ изучить мысли Петра о пользѣ коллегіальнаго управленія, необходимо обратиться къ регламенту духовной коллегіи [2]), гдѣ талантливое перо Ѳеофана Прокоповича вполнѣ развило мысль законода-

---

[1]) Это мѣсто воинскаго устава (см. изд. 1716 г. П. С. З. № 3006). напр. онъ говоритъ о главнокомандующемъ. «Главныя и великія дѣла и всякія начинанія безъ консиліи генераловъ, собственнымъ своимъ изволеніемъ никогда чинити надлежитъ; но всегда съ совѣту, которой должны какъ всѣ на совѣтѣ будущіе, такъ и главный своими руками закрѣпить, развѣ когда отъ непріятеля такое незапное нападеніе будетъ, что къ тому времени не будетъ, или иной незапный случай не допуститъ. И въ такомъ случаѣ и словесный консиліумъ, хотя и на лошадяхъ сидящимъ отправлять должно.» Но особенно категорически высказывается эта мысль въ статьяхъ о судѣ. «Судъ всегда изъ нѣкотораго числа честныхъ особъ сочиненъ бываетъ, которымъ отъ высокаго начальства власть и мощь во управленіи правосудія дана».

[2]) П. С. З. № 3718.

теля [1]). При реформахъ въ другихъ частяхъ управленія Петръ обходился безъ мотивовъ; система нашей администраціи представляла полный просторъ дѣятельности всякаго преобразователя, да и старые «самовластные» судьи и воеводы не оставили въ народѣ доброй памяти. Но здѣсь преобразованіе необходимо было подкрѣпить сильными мотивами. Разъясняя народу эти мотивы, Петръ вмѣстѣ съ тѣмъ разъяснилъ свой взглядъ на коллегіальное устройство вообще и на выгоды его предъ всѣми другими формами управленія. На первомъ планѣ стоитъ бóльшая возможность безпристрастія, чѣмъ при единоличномъ управленіи «понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ». Но «найначе полезно что въ коллегіумѣ таковомъ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимству, суду, какой могутъ сложиться въ заступленіи винной или въ осужденіи невинной стороны, гдѣ аще и будетъ единъ отъ нихъ къ лицу судимому пристрастенъ и яростенъ, обаче другой и третій отъ гнѣва сего и пристрастія свободы, etc». Здѣсь, слѣдовательно, Петръ ставитъ въ заслугу коллегіи то, что, по мнѣнію позднѣйшихъ государственныхъ людей Россіи, составляетъ ея недостатокъ. Графъ Сперанскій сначала защитникъ, а потомъ горячій противникъ петровскихъ учрежденій, боится что «члены присутствія часто сростаются въ одно лице и тогда пристрастіе одного покрывается именемъ всѣхъ» [2]). Если бы мы не знали откуда занесены такія идеи въ Россію, то конечно можно было бы удивиться, почему графъ боялся пристрастія коллегіальныхъ членовъ, которымъ для этого надобно было предварительно *сростись*, и довѣрялъ болѣе лицу, неимѣющему этой необходимости, для возможности быть пристрастнымъ. Но кто не знаетъ, что идеи эти пришли изъ страны, гдѣ всемогущая администрація не любитъ непоколебимыхъ законовъ, гдѣ лучшіе публицисты смѣются на магистратурой, которая ни за что не соглашается пожертвовать администраціи буквой закона. Петръ былъ далекъ отъ такихъ взглядовъ; онъ высоко ставилъ значеніе законовъ и справедливо видѣлъ въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ надежную ихъ опору. Онъ объявляетъ что подобныя учрежденія водворятъ въ народѣ уваженіе къ закону и укрѣпятъ основы са-

---

[1]) Минихъ Ebauche pour donner une ideé de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie. Стр. 37.

[2]) Архивъ г. Калачева 1859 г. кн. 3.

модержавной власти, снявъ съ нея обвиненіе въ произволѣ [1]); что подобное устройство вноситъ прочную систему въ государственное управленіе, устраняя опасность перерывовъ, колебаній и внѣзапныхъ измѣненій во взглядахъ и способахъ администраціи, неизбѣжныхъ при единоличномъ управленіи [2]) что коллегіи менѣе находятся въ зависимости отъ сильныхъ, хотя, съ другой стороны, коллегія получаетъ возможность контролировать свои собственныя дѣйствія, не выходя изъ сферы своего вѣдомства, что совершенно невозможно при бюрократическомъ составѣ и что, наконецъ, коллегіи представляютъ отличную служебную школу, гдѣ выработывается извѣстный политическій духъ и т. д.

Съ такою довѣренностію отнесся Петръ къ коллегіальной организаціи. Долгое время его, кажется, останавливало то соображеніе, что система эта, требующая прочныхъ формъ и привычки, нуждается въ спеціально подготовленныхъ лицахъ. Онъ искалъ ихъ повсюду. Въ 1715 г. генералу Вейде предписано вызывать въ Россію «ученыхъ и въ правовѣденіи искуссныхъ людей, для отправленія въ коллегіяхъ дѣлъ» [3]). Въ слѣдующемъ году сенатъ распорядился о посылкѣ въ Кенигсбергъ подъячихъ для наученія нѣмецкому языку и практики въ коллегіяхъ [4]). Въ томъ же году Петръ старался вызвать дѣльцовъ изъ Австріи для этой же цѣли [5]). Наконецъ Петръ нашелъ возможность найти для коллегіи лицъ той націи, которой учрежденія послужили ему образцомъ.

---

[1]) ...Дабы не клеветали непокоривые человѣцы что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною заповѣдаетъ монархъ.

[2]) Id. основаніе имѣющее глубокій смыслъ и совершенно противорѣчащее словамъ Сперанскаго, что судебная (коллегіальная) форма ведетъ только къ многосложности обрядовъ и медленности въ дѣлахъ управленія. Возраженіе, основанное конечно на знаменитомъ правилѣ «сужденіе есть дѣло многихъ, дѣйствіе задача одного.»

[3]). П. С. З. № 2928.

[4]) 1716 г. февраля 19, № 2967.

[5]) № 2967 Им. д. резиденту Веселовскому «по полученіи сего старайся дабы сыскать тебѣ въ вашу службу изъ шрейберовъ или изъ иныхъ не, гораздо высокихъ чиновъ изъ приказныхъ людей, которые бывали въ службѣ цесарской, изъ Бемчанъ, изъ Шлекцевъ или изъ Бровцевъ, которые знаютъ по славянски, отъ всѣхъ коллегій, которыя есть у цесаря, кромѣ духовныхъ, по одному человѣку, и чтобъ они люди были добрые и могли тѣ дѣла (въ которыхъ коллегіяхъ они бывали) здѣсь основать».

Трудно и, при настоящихъ средствахъ, даже невозможно прослѣдить на сколько успѣшны были первыя попытки нашего правительства, т. е. согласились ли Датчане и Австрійцы явиться въ Россію и научились ли чему нибудь подъячіе въ Кенигсбергѣ; несомнѣнно только то, что Шведы были послѣдніе иностранцы, призванные на нашу службу. Происходило ли это отъ того, что Петръ не довѣрялъ такого важнаго дѣла націи, съ которой находился въ войнѣ [1]), но только до 1717 г. не встрѣчается серьезнаго намѣренія поручить имъ учрежденіе русскихъ коллегій. Но съ 1718 г. Брюсу поручено приглашать военноплѣнныхъ, обнадеживъ ихъ что они не будутъ употреблены въ военное дѣло. Въ слѣдующемъ году такое же порученіе дано князю Хованскому, съ повелѣніемъ немедленно доставить изъ губерній такихъ плѣнныхъ, которые занимали въ своемъ отечествѣ какія нибудь должности. Изъ доношеній Брюса сенату видно что Государь въ это время твердо рѣшился учредить государственныя коллегіи [2]). Къ концу 1717 года сдѣлано распоряженіе о выборѣ президентамъ будущихъ коллегій совѣтниковъ и ассессоровъ и тогда же вышло положеніе о штатѣ и о времени открытіи ихъ [3]).

Члены будущихъ коллегій должны были заняться составленіемъ устава каждый для своей коллегіи и подготовить открытіе ихъ къ 1719 г.. На первоначальномъ планѣ коллегій видно, что Петръ не желалъ давать имъ того же характера, какой получили армія и флотъ. Онъ разграничилъ военную службу отъ гражданской и видѣлъ, что интересы одной совершенно не совпадаютъ съ интересами другой. Принужденный вести борьбу съ воинственными сосѣдями, онъ конечно нуждался въ средствахъ одинаковыхъ съ средствами враговъ. Флотъ и армія наиболѣе космополитическое учрежденіе въ томъ смыслѣ, что въ нихъ достоинство внѣшней организаціи, пріемовъ, тактики преобладаютъ надъ всѣми другими условіями, а потому всякое улучшеніе, сдѣланное

---

[1]) Это предположеніе весьма вѣроятно. Берхгольцъ (т. I стр. 24) говоритъ что въ 1714 г. Петръ издалъ указъ, по которому всѣмъ шведскимъ офицерамъ, пріѣхавшимъ для поступленія на русскую службу, велѣно выѣхать въ положенный срокъ изъ Россіи, подъ тѣмъ предлогомъ, что между ними много шпіоновъ.

[2]) П. С. З. №№ 3101 и 3259.

[3]) №№ 3128, 3129, 3128.

въ оружіи, въ построеніи рядовъ и т. п. *необходимо* перенимается другими державами, если они не хотятъ уступить своимъ сосѣдямъ въ силѣ и значеніи. Какъ только система постоянныхъ войскъ образовалась въ Франціи, какъ, слѣдовательно, явилась возможность военнаго искуства, это значеніе арміи стало ясно. Но иначе было съ государственными учрежденіями. Здѣсь одно государство заимствуетъ у другаго только въ случаѣ крайней необходимости, а тѣмъ неохотнѣе наполняетъ оно ряды своего служилаго сословія иноземцами. Они наполняли нашу армію со временъ Алексѣя Михайловича и толпами приходили подъ знамена Петра; въ концѣ XVII ст. старая русская система войска уже окончательно рушилась; войска перестали быть земскимъ ополченіемъ, основаннымъ на помѣстномъ элементѣ; оно потеряло уже историческую связь съ старою Россіей; въ немъ выступила уже на первый планъ дисциплина, экзерсиціи, артикулъ, новый уставъ о прохожденіи службы; война и для насъ начала становиться искусствомъ, подобнымъ шахматной игрѣ. Но такъ ли было въ службѣ гражданской, это былъ еще вопросъ, и вопросъ довольно серьезный, разрѣшенный Петромъ только подъ конецъ его царствованія, гораздо позднѣе учрежденія коллегій. Онъ видѣлъ необходимость сохранить въ нихъ національные элементы, а потому пускалъ въ новыя учрежденія иностранцевъ настолько, насколько это было нужно въ видахъ обученія русскихъ, незнакомому для нихъ дѣлу. Лучшимъ средствомъ для достиженія этой цѣли онъ признавалъ распредѣлять высшія должности между русскими, а канцелярскія между иностранцами и русскими[1]) Въ этой тактикѣ нельзя не усмотрѣть стараго русскаго начала, господствовавшаго въ порядкѣ составленія приказовъ; и тамъ и здѣсь правительство пополняло своими людьми только канцелярскія должности. Но теперь нарушена была гармонія, существовавшая

---

[1]) Минихъ id. стр. 42 и слѣд. «Pierre pour arranger tout promptement selon ses vues avoit encore cette maxime que les premiers emplois fussent donnèes dans tous les departements aux seigneurs et gens de la nation, et les seconds postes aux etrangers. Кромѣ того см. № 3133 распредѣленіе президентовъ и вице президентовъ въ коллегіяхъ, и 3128 общій штатъ коллегій. Какъ мало было иностранцевъ въ русской службѣ свидѣтельствуетъ Бассевичъ (Бюшингъ Magazin т. 9); когда, въ 1722 г., въ Москвѣ произведенъ былъ смотръ служащимъ, въ гражданскомъ управленіи оказалось всего до 20 иностранцевъ.

въ старыхъ приказахъ между двумя, составлявшими его, элементами. Юридическое образованіе и административное искуство было одинаково и у судей и у приказныхъ — лишь изрѣдка канцелярія перевѣшивала значеніе судьи. Въ новыхъ учрежденіяхъ, напротивъ, все было основано на совершенствѣ формы, на бумажныхъ тонкостяхъ, на знаніи многочисленныхъ регламентовъ и указовъ, что давало неминуемый перевѣсъ канцелярскому элементу подъ членами коллегіи. Какъ мы увидимъ ниже, Петръ постоянно смотрѣлъ на канцеляріи и ея секретарей какъ на естественныхъ блюстителей закона и возлагалъ на нихъ обязанность наставлять членовъ коллегіи во всевозможныхъ затрудненіяхъ. Но все таки не съ этой стороны грозило Россіи окончательное подчиненіе иноземнымъ теоріямъ и владычество бюрократіи. Опасность заключалась въ самомъ составѣ членовъ коллегіи. Обстоятельства Россіи требовали усиленнаго состава арміи; туда должны были уйти всѣ силы служилаго сословія. Петръ скупою рукою отпускаетъ для гражданскаго управленія служащихъ; указы постоянно подтверждаютъ чтобы въ гражданскую службу брали не болѣе одной трети молодаго шляхетства, а остальное должно было идти въ военную службу [1]). Между тѣмъ преобразовательные планы Петра требовали большаго числа рабочихъ рукъ. Какъ пополнить недостающее число? Правительство принуждено было прибѣгнуть къ средству, довольно знакомому всѣмъ государствамъ, по политическимъ обстоятельствамъ превращеннымъ въ военный станъ. Не имѣя достаточнаго количества людей для гражданскаго управленія, оно должно было пополнять недостающее число людьми, оказавшимися лишними въ военной службѣ. Для Россіи это обстоятельство имѣло двоякое послѣдствіе; наполняя коллегіи людьми, взятыми непосредственно отъ военныхъ дѣлъ, правительство ставило ихъ въ зависимость отъ канцеляріи, и зная ихъ неспособность, привыкло всего ожидать отъ писцевъ и секретарей, сносилось только съ ними, что въ результатѣ повело къ паденіе коллегіальнаго начала[2]). Затѣмъ, наполняя гражданскія должности воен-

---

[1]) Инструкція герольдмейстеру п. 2: «и смотрѣть ему дабы въ *гражданствѣ* болѣе трети отъ каждой фамиліи не было, чтобъ служилыхъ (военныхъ) на землѣ и морѣ не оскудить.

[2]) У Бюшинга напечатана (т. XVI, стр. 414) любопытное письмо Миниха къ Екатерины II, гдѣ онъ характеризуетъ русскую администрацію,

ными, правительство давало службѣ людей неспособныхъ къ ней, но за то выросшихъ и закалившихся въ военныхъ понятіяхъ. Понятія эти, перенесенныя на гражданскія дѣла, должны были имѣть значительное вліяніе на нихъ, самая служба эта считалась естественнымъ дополненіемъ къ дѣятельности военнаго, какъ убѣжище его послѣ долговременныхъ трудовъ въ лагерѣ [1]). Наконецъ именно съ этой стороны началъ проникать въ нашу гражданскую службу иностранный элементъ, допущенный въ нисшія должности самимъ законодателемъ въ небольшомъ числѣ; иностранцы умѣли брать себѣ должности высшія, какъ награду за военную службу, искажать мысль законодателя, хотѣвшаго оставить гражданское управленіе въ рукахъ природныхъ русскихъ.

Такимъ образомъ бюрократическое начало, бывшее въ Швеціи и Даніи результатомъ торжества королевской власти надъ всѣми другими элементами страны, признакомъ силы центральной власти, въ Россіи напротивъ служило признакомъ правительственной слабости и неестественнаго, напряженнаго состоянія страны предъ массою внѣшнихъ и внутреннихъ враговъ, послѣдствіемъ долговременной завоевательной политики.

Во всякомъ случаѣ учрежденіе коллегій указываетъ на тотъ фактъ, что мысль Петра была перенесена на центральныя учрежденія и что онъ на всегда покинулъ мысль провести начало раздѣленія властей и коллегіальнаго устройства въ области, гдѣ не

какъ ее создала служебная практика. Это письмо интересно особенно потому, что его написалъ человѣкъ переживавшій всѣ реформы Петра. «V. M. I. á la pènetration de laquelle rien n'èchappe, peut savoir depuis longtemps, que le vaste Empire de Russie est gènèralement dirigé et gouverné par les obersecretaires et secretaires, et non pas par les gouverneurs et presidents de differents decastéres comme cela en a l'apparenc. Qu'on place par exemple dans le gouvernement ou collége un President, un vice-president des conseillers ou membres, pris le plus souvent parmis les officiers, congédiér de l'armée, ou autres personnes peu ou point du tout instruits des lois fondamentales de l'Empire ou des ordonnances des temps reculés»... Далѣе фельдмаршалъ подробно описываетъ всю процедуру этихъ *коллегіальныхъ* совѣщаній, которыя въ итогѣ приводили къ исполненію воли секретаря.

[1]) Peter Haven, Reise in Russland. стр. 309 «Es ist in Russland keine bessere und profitablere charge, als eines generales... hat er wohl gedient so wird er gemeinlich ein gouverneur, wo er... wie ein Fürst leben kann.» См. еще о назначеніи военныхъ въ гражданскіе должности стр. 494. Гавенъ былъ въ Россіи въ первыхъ годахъ царствованія Анны Ивановны.

было къ тому ни средствъ, ни людей. Всѣ его усилія пошли на центральное устройство и тѣмъ положено прочное начало всѣмъ послѣдующимъ реформамъ; съ этаго времени главный интересъ администраціи сосредоточивается въ судьбѣ этихъ учрежденій и отъ ихъ равновѣсія и отношеній зависитъ все направленіе нашего государственнаго устройства.

Вновь учрежденныя коллегіи опирались на тѣ государственные интересы, которые были на первомъ планѣ еще въ старой Россіи [1]). Финансовые вопросы конечно больше всего занимали правительство; для нихъ были учреждены четыре коллегіи—камеръ,-ревизіонъ, статсъ конторъ и бергъ коллегія. Для военнаго дѣла двѣ: военная сухопутная и морская или воинская и адмиралтейская коллегіи. Для иностранныхъ сношеній одна, и для суда одна коллегія. Наконецъ Петръ учредилъ двѣ коллегіи для такихъ цѣлей, которыя показывали уже его намѣреніе замѣнить государственною дѣятельностью самодѣятельность общества. Онъ видѣлъ, что торговая и промышленная дѣятельность составляютъ основу могущества многихъ иностранныхъ державъ и рѣшился достигнуть того же, поставивъ торговцевъ и мануфактуристовъ подъ непосредственную опеку государства; интересы торговли были поручены коммерцъ, а фабрики мануфактуръ коллегіи. Вѣроятно первое время мануфактуръ коллегія была соединена съ бергъ коллегіею, такъ какъ у нихъ былъ общій призидентъ-фельдцейхмейстеръ Брюсъ. За то между коллегіями не встрѣчается одной, рекомендованной Петру еще Лейбницомъ, именно коллегіи полиціи. Полицейское дѣло лишь постепенно входило въ составъ государственныхъ учрежденій и въ теченіи почти всего XVIII ст. не имѣло отдѣльнаго учрежденія, довольствуясь одною должностію генералъ полиціймейстера. Изъ этаго не слѣдуетъ, чтобы Петръ не заботился объ этомъ предметѣ; напротивъ, изъ всѣхъ государей XVIII столѣтія, кромѣ Екатерины II, онъ больше всѣхъ заботился о полицейскихъ вопросахъ. Но учреждать для нея отдѣльнаго уста-

---

[1]) Ген. Регл. П. С. З. № 3534. «Понеже Е. Ц. В. по примѣрамъ другихъ христіанскихъ областей всемилостивѣйшее намѣреніе воспріять изволилъ ради порядочнаго управленія своихъ дѣлъ и исправнаго опредѣленія и счисленія своихъ приходовъ и направленія полезной юстиціи и полиціи т. е. расправы судебной и гражданства, etc... слѣдующія къ тому потребныя и подлежащія государственныя коллегіи учредить».

новленія онъ не считалъ необходимымъ; для важнѣйшихъ вопросовъ высшей полиціи у него были сначала Преображенскій приказъ, а послѣ тайная канцелярія, для прочихъ же полицейскихъ вопросовъ онъ считалъ совершенно достаточною дѣятельность губернаторовъ, воеводъ, земскихъ коммиссаровъ и другихъ чиновниковъ провинціи [1]).

Въ какомъ отношеніи должны были стать коллегіи къ мѣстному управленію съ одной и къ сенату съ другой стороны? Этотъ вопросъ не былъ окончательно разрѣшенъ самимъ законодателемъ и былъ предоставленъ практикѣ и историческому ходу событій. Впрочемъ, уже съ самаго начала можно было опредѣлить нѣкоторыя послѣдствія того положенія коллегій, въ которое они были поставлены, изъ круга ихъ вѣдомства и самой организаціи. Прежде всего нельзя не замѣтить, что не всѣ коллегіи должны были одинаково относиться къ провинціямъ, хотя всѣмъ имъ дано право посылать указы губернаторамъ. Нѣкоторыя должны были вовсе извлечь извѣстныя дѣла изъ вѣдомства губернскихъ властей, сосредоточивъ ихъ въ столицѣ; таковы напр. коммерцъ и мануфактуръ-коллегія — они не имѣли станцій въ провинціяхъ и всѣ цѣликомъ сосредоточивались въ столицѣ. Другія выработали себѣ порядокъ инстанцій съ совершенно-независимымъ кругомъ вѣдомствъ; онѣ имѣли инстанціи въ губерніяхъ, но инстанціи независимыя отъ областнаго начальства, какъ напр. юстицъ-коллегія. По примѣру шведскаго уложенія, ей поручено создать въ главнѣйшихъ городахъ надворные суды, главные суды по гу-

---

[1]) Не говоря уже о томъ, что губернаторы были обязаны полицейскою дѣятельностію (см. Г. Андреевскій, id, стр. 121—126), Петръ соединялъ полицейскія обязанности съ такими должностями, которыя на первый взглядъ не имѣли ничего полицейскаго; фискалъ конечно былъ custos morum, но земскіе коммиссары, „которыхъ главнѣйшая должность въ томъ состоитъ чтобъ въ довѣренномъ имъ уѣздѣ въ подлежащее и указное время всѣ Е. Ц. В. доходы сбирали и приписывали,» не ушли отъ этихъ сихъ обязанностей. Напр. «земскому же коммисару какъ возможно и пристойно въ своемъ уѣздѣ стараться, чтобъ подданные при всѣхъ случаяхъ страху Божію и добродѣтели, къ добрымъ поступкамъ, правдѣ и справедливости ко всѣмъ людямъ, также къ поддаинѣйшей вѣрности и покорности Е. Ц. В. обучаемы и наставливаны были; также чтобъ они своихъ дѣтей въ добрыхъ порядкахъ воспитали, и сколь возможно читанію и письму обучали, ко тому-же никакого плутовства, татьбы, обмана, богохуленія, прелюбодѣянія, содомскаго и прочихъ грѣховъ не допускать». П. С. З. № 3295, п. 20.

бернским городам и нисшие въ малыхъ [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ губернаторамъ и другимъ мѣстнымъ властямъ строго воспрещено вмѣшиваться въ дѣла юстиціи [2]). Въ отношеніи къ третьимъ, областные начальники стали посредствующими инстанціями по главному роду своей дѣятельности, какъ напр. въ отношеніи къ камеръ-коллегіи. Наконецъ въ послѣднихъ сосредоточились такія дѣла, которыя давно были выдѣлены изъ областей или рѣдко къ нимъ относилось — это такъ называемыя первыя государственныя коллегіи, игравшія впослѣдствіи такую видную роль въ борьбѣ съ властію сената.

Такимъ образомъ для исторіи областнаго управленія выдѣляется значеніе камеръ и юстицъ колегіи. Чрезъ нихъ центральное правительство главнымъ образомъ дѣйствовало на провинцію. Между ними двумя распредѣляется вся масса мѣстныхъ должностей. Такъ ландраты и коммиссары отданы въ вѣденіе камеръ, а ландрихтеры юстицъ коллегіи. Затѣмъ все областное управленіе было отдано въ главное распоряженіе камеръ коллегіи [3]). Первенствующеее значеніе этихъ коллегій для областей видно также изъ того, что при нихъ только развилась система фискаловъ со всѣми инстаціями, и всѣ фискальскія дѣла отданы въ вѣденіе одной юстицъ-коллегіи. Хотя генеральный регламентъ даетъ каждой коллегіи своего фискала, который долженъ вездѣ наблюдать за исполненіемъ ея указовъ и ограждать ея интересы, но ни одинъ изъ этихъ фискаловъ не имѣлъ такой лѣстницы подчиненныхъ фискаловъ, какую имѣлъ фискалъ юстицъ кол-

---

[1]) П. С. З. №№ 3201, 3202, 3261.

[2]) П. С. З. № 3295. «А что отъ юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредь губернатору или воеводѣ и земскому коммиссару до онаго дѣла не имѣть; но Е. Ц. В. о томъ соизволилъ опредѣлить чтобъ во всякой губерніи, или въ знатныхъ городахъ высшій судъ, а въ уѣздѣ нижніе учреждены и надлежащими регулы удовольствованы были».. Также № 3282, гдѣ московскому губернатору строго наказано не вмѣшиваться въ судейскія дѣла, но, въ случаѣ нужды, писать въ юстицъ коллегію.

[3]) П. С. З. №№ 3337, 3354, 3495. Сенатскій, о послушаніи губернаторамъ, вице-губернаторамъ, воевод. камеръ-коллегіи. № 3500 о подачѣ вѣдомостей изъ камеръ-коллегіи въ сенатъ о чинахъ чиновниковъ, вступившихъ по губерніямъ въ управленіе дѣлъ и о данныхъ имъ инструкціяхъ. № 3468 реглам. камеръ-коллегіи п. 12 «понеже опредѣленіе земскихъ чиновъ, а именно, надзирателей сборовъ, *фискаловъ*, межевщиковъ. коммиссаровъ, писарей, избраніе оныхъ и апробація... точію зависятъ отъ камеръ-коллегіи.»

легіи (государственный оберъ-фискалъ) и камеръ-коллегія, въ лицѣ земскихъ фискаловъ. Должности фискаловъ при другихъ коллегіяхъ до того блѣдны и незамѣтны, что законодатель, учредивъ ихъ, потомъ уже не обращаетъ на нихъ никакого вниманія. Причина этаго понятна; фискальская должность дѣятельна и дѣйствительна только тогда, когда она построена на іерархическомъ началѣ, когда цѣпь ихъ завязывается въ нисшемъ административномъ дѣленіи страны и оканчивается у верховной власти; по этому истинное значеніе должность эта могла получить только въ такихъ коллегіяхъ, которыя шли, такъ сказать, вглубь страны, каковы были камеръ и юстицъколлегія. Скоро выдѣлились они особнякомъ отъ всѣхъ прочихъ коллегій выдѣляя вмѣстѣ съ собою финансовое и судебное вѣдомство, на которыхъ впослѣдствіи главнымъ образомъ опиралась дѣятельность сената [1]). Прочія коллегіи не имѣли станцій въ губерніи. Желая пользоваться помощію мѣстныхъ лицъ, они должны были опираться на тѣ учрежденія, которыя уже фактически находились въ распоряженіе другихъ коллегій. Это совмѣстное пользованіе одними и тѣми же агентами, могло происходить на неравныхъ правахъ. Полнаго равенства, конечно, существоватъ не могло уже потому, что одна коллегія, по роду своихъ занятій не нуждалась въ такихъ частыхъ сношеніяхъ съ провинціальными учрежденіями, какъ другія; оттого многія коллегіи прошли безъ всякаго слѣда для областей. Напротивъ, другія вѣдомства стремились занять верховное положеніе въ провинціи, опираясь на свое могущество въ столицѣ. Не задолго до учрежденія коллегій, Сенатъ долженъ былъ издать указъ, запретившій принимать воинскимъ начальникамъ жалобы по гражданскимъ дѣламъ [2]). Но, впослѣдствіи, само правительство поручаетъ надзоръ за губернаторами полковникамъ, опредѣленнымъ въ уѣзды для квартированія и продовольствія полковъ [3]). Такъ начинаются уже неясныя отношенія, которыя должны были впослѣдствіи повести къ важнымъ затрудненіямъ и столкновеніямъ.

---

[1]) Подъ именемъ финансовой дѣятельности здѣсь разумѣется вся совокупность вопросовъ, относящихся до государственнаго хозяйства, въ обширномъ смыслѣ этаго слова.

[2]) П. С. З. № 3105.

[3]) П. С. З. № 4535.

Кромѣ юстицъ и камеръ коллегіи, всѣ остальныя сосредоточиваютъ весь интересъ управленія въ столицѣ. Такая значительная масса верховныхъ мѣстъ, исключительно центральнаго управленія, не могла не отразиться на учрежденіи сената. До настоящаго времени, онъ былъ единственнымъ средоточіемъ администраціи, финансоваго управленія, суда, а теперь ихъ явилось девять, при чемъ каждое получило право посылать указы, сноситься непосредственно съ государемъ чрезъ своихъ президентовъ и, при неточности тогдашнихъ законовъ, довольно независимо управлять своимъ вѣдомствомъ. Сенатъ долженъ былъ лишиться той доли непосредственнаго управленія, которую онъ имѣлъ при прежней системѣ. Это было естественно. Имѣя установленія, каждое спеціально назначенное для извѣстной части администраціи, ественно было изъять эти дѣла изъ вѣдомства учрежденія, гдѣ они были смѣшаны безъ всякой системы и гдѣ, при малолюдствѣ членовъ и разнообразія дѣлъ, государственныя интересы терпѣли, быть можетъ, значительный ущербъ. Всѣ дѣла, производившіяся въ сенатѣ, были разосланы по всѣмъ коллегіямъ по принадлежности [1]), по крайней мѣрѣ относительно юстицъ коллегіи сохранились по этому поводу значительныя подробности. Губернаторы поставлены въ зависимость отъ коллегій; имъ предоставлено даже право штрафовать ихъ, не сносясь съ Сенатомъ. Въ строгомъ смыслѣ коллегіями должно было заканчиваться каждое дѣло. Не говоря уже коллегіяхъ, не знавшихъ инстанцій, въ самомъ судѣ, наиболѣе щекотливомъ вопросѣ Россіи, вопросѣ, въ которомъ русскій человѣкъ не рѣшался остановиться, не дойдя до самаго государя, и здѣсь замѣтно стремленіе сдѣлать коллегію послѣднею законною инстанцію, устранивъ отъ Сената совершенно неидущую къ нему судебную дѣятельность. Въ 1718 году право подавать въ сенатъ жалобы выставляется какъ особая милость, причемъ просьбы подаются вовсе не въ сенатъ, а сенатскому секретарю и за тѣмъ вовсе запрещены жалобы лично Государю. Наиболѣе отразилось это намѣреніе въ учрежденіи Рекетмейстера. Еще до учрежденія этой должности, Петръ заботился уже объ облегченіи сената, заваленнаго просьбами. Въ 1720 г., съ этою цѣлью къ сенату прикомандированъ былъ особый чиновникъ, «особа знатная», который долженъ былъ принимать жалобы, раз-

---

[1]) П. С. З. №№ 3224, 2280, 3293, особ. 3254, 3286, 3320.

сматривать въ какой коллегіи какое дѣло производится, имѣть на томъ настояніе и только въ крайнемъ случаѣ докладывать сенату. Знатная персона впослѣдствіи превращается въ Генералъ Рекетмейстера, котораго можно назвать отводомъ сенатскимъ отъ судебныхъ дѣлъ, и вообще отъ занятій, предоставленныхъ коллегіямъ, въ силу ихъ наказовъ и регламентовъ[1]).

Если такимъ образомъ, дѣятельность сената, какъ непосредственнаго правителя, была заслонена дѣятельностію коллегій. Если онъ могъ отстраниться отъ мелочей администраціи удачнѣе, чѣмъ при той системѣ управленія, когда на его попеченіи оставалось много чисто государственныхъ интересовъ, не входящихъ въ задачу губернскихъ властей, тѣмъ ярче должно было выступить его значеніе, какъ контролирующаго и объединяющаго начала въ государственномъ механизмѣ. Понимая особыя отношенія и задачи сената, Петръ поспѣшилъ опредѣлить его организацію и обозначить его мѣсто въ ряду другихъ учрежденій. Въ тотъ же годъ, какъ учреждены были коллегіи, сенатъ получилъ новую организацію. На первый взглядъ можно было подумать, что онъ долженъ составить какое-то дополненіе къ коллегіямъ, обязаннымъ разрѣшать тѣ только вопросы, которые затрудняли членовъ коллежскихъ. По новому уставу онъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій, кромѣ которыхъ никто не имѣлъ права входить въ сенатъ во время обсужденія дѣлъ. Кругъ дѣлъ опредѣленъ темно, засѣданія велѣно дѣлать по мѣрѣ

---

[1]) П. С. З. № 3261. «Въ случаѣ же, который можетъ свыше чаянія припасть, что вовсе же неудовольствованные челобитчики отъ своей не разумной продерзливости и онаго сената провосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть; понеже тотъ вышній сенатъ отъ Е. Ц. В. высокоповѣренный есть и въ особыхъ честныхъ знатныхъ состоитъ, которымъ не только челобитчиковы дѣла но и правленіе государства повѣрено есть. И кто дерзаетъ о томъ же Его Велич. бить челомъ и тотъ смертному осужденію повиненъ будетъ». Кромѣ того № 3577, гдѣ вовсе не упоминается о жалобѣ на сенатъ. Съ такимъ трудомъ Петръ изгонялъ личное начало изъ русской администраціи! Въ старой Россіи, гдѣ лице значило все, народъ не могъ остановиться ни на одномъ изъ управляющихъ имъ лицъ, онъ упокоивался только тогда, когда доходилъ до высшаго лица въ государствѣ—царя. Съ трудомъ отставалъ онъ отъ этой привычки, когда учрежденія были поставлены на мѣсто лицъ, когда не психологическая, а формальная сторона начала преобладать въ нашемъ процессѣ.

надобности, причемъ президентъ, нуждающійся въ совѣтъ своихъ товарищей созываетъ ихъ чрезъ сенатскаго секретаря. О судебной дѣятельности сената также говорится, какъ о чемъ-то случайномъ: «также какая челобитная отъ насъ подписана будетъ, дабы розыскать между челобитчикомъ и юстицъ-коллегіумомъ»[1]). Но вмѣстѣ съ тѣмъ признается значеніе сената, какъ постояннаго учрежденія. Губернаторы, хотя были подчинены во всемъ коллегіямъ, мимо которыхъ они не могли писать, обязаны были однако рапортовать прямо въ сенатъ по всѣмъ дѣламъ «которыя не прилежатъ коллегіямъ, яко о начатіи какой войны, мора, какого замѣшанія или какихъ припадковъ.» Производство въ чины «указы во всѣ государства давать», исполненіе Высочайшихъ повелѣній, посылка общихъ распоряженій по всему государству— все это требовало учрежденія постояннаго. Сенату предоставлено было право назначать во всѣ должности во всемъ государствѣ, т. е. служилое сословіе было окончательно передано въ его единственное распоряженіе. Сосредоточивая въ себѣ дѣла, касающіяся высшихъ государственныхъ вопросовъ, распредѣляя должности между членами сословія, находящагося въ его полномъ распоряженіи, сенатъ долженъ былъ сдѣлаться главнымъ мѣстомъ надзора за правильностію дѣйствій коллегій, и естественнымъ блюстителемъ государственныхъ интересовъ. Скоро начинаетъ онъ сознавать свое значеніе и старается пропускать дѣятельность коллегій чрезъ свой бдительный контроль. Такъ онъ потребовалъ, чтобы всѣ коллегіи и канцеляріи присылали къ нему для утвержденія копіи съ состоявшихся въ нихъ указовъ, безъ чего имъ запрещено было ихъ печатать и публиковать. Далѣе, на камеръ, комерцъ и штатсъ конторъ-коллегіи возложена была обязанность представлять сенату въ началѣ каждаго года о приходѣ и расходѣ суммъ, объ остаточномъ провіантѣ, объ остаточныхъ суммахъ и доимкахъ [2]). Каждые полгода надлежащія управленія должны были присылать въ сенатъ вѣдомости объ обучающихся въ школахъ, о размноженіи фабрикъ, мануфактуръ и успѣхахъ горнаго дѣла. Генеральный регламентъ повелѣваетъ коллегіямъ «не отложно испол-

---

[1]) П. С. З. № 3581, 3900, 3643.

[2]) № 3801, 3804 3500; см. то же мнѣніе объ этомъ предметѣ въ ст. г. Гагемейстера о законахъ Петра I (Ж. М. Н. Пр. за 1836 г. Іюль и Августъ).

нять сенатскіе указы»; получая ихъ, коллегіи немедленно должны были рапортовать ему, въ противномъ случаѣ они подвергались штрафу; такому же штрафу подвергались они за неприсылку во время требуемыхъ сенатомъ отчетовъ [1]).

Особенную же важность получилъ сенатъ вслѣдствіе того обстоятельства, что дѣла служилаго сословія сосредоточивалась все болѣе и болѣе въ его распоряженіи. Вскорѣ послѣ учрежденія коллегій, Петръ круто рѣшился покончить съ потомственнымъ дворянствомъ, вызвавъ его изъ деревень. Не задолго до своего отправленія въ персидскій походъ, онъ издалъ нѣсколько указовъ, въ которыхъ громко высказывается нетерпѣніе грознаго монарха; кромѣ распоряженій, сдѣланныхъ въ концѣ 1721 г., въ 1722 г., вновь объявлено всему шляхетству и отставнымъ офицерамъ о явкѣ въ Москву подъ страхомъ шельмованіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ приказано сенату явившихся осмотрѣть, распредѣлить въ коллегіи и надворные суды, а имена неявившихся прибить съ барабаннымъ боемъ къ висѣлицѣ [2]). Окончательно досталась въ распоряженіе сената судьба дворянства съ учрежденіемъ при немъ должности герольдейстера. Указомъ 5 февраля 1722 года новому сановнику поручено вѣдать «Его Императорскаго Величества всего государства, дворянъ военныхъ нижнихъ, прежнихъ и нынѣшнихъ военныхъ, гражданскихъ и придворныхъ чиновъ и ихъ дѣтей». Всѣ мѣста, гдѣ прежде вѣдались служилые люди: разрядъ, военная и адмиралтейская коллегія, должны были доставить ему всѣ находившіяся въ нихъ свѣденія. Онъ долженъ былъ заботиться о доставленіи имъ воспитанія: «пока академіи исправятся учинить краткую школу». Онъ обязанъ былъ имѣть наготовѣ достаточное число запасныхъ дворянъ, на случай требованія со стороны сената, который опредѣлялъ во всѣ должности. Независимо отъ того сенатъ долженъ былъ заботиться и о другой части служащаго сословія. Въ 1721 г. Петръ приказалъ учредить школу подъ вѣденіемъ сената для обученія подъячихъ ариѳметикѣ и счетоводству [1]).

---

[1]) № 3934: 3948, 4447.

[2]) № 3874, 3897. Подробности этого замѣчательнаго смотра см. у Бюшинга Т. IX, записки Бассевича (пом. также въ русскомъ архивѣ) и дневникъ Берхгольца ч. II.

[1]) П. С. З. 3890, 3845.

Все это было важный и серьезный шагъ къ объединенію администраціи; мы видѣли, что древняя Россія не имѣла другихъ средствъ къ установленію единства между государственными органами, какъ именно это однообразіе и плотность служащаго сословія. Послѣ учрежденія коллегій, потребность этаго единства ощущалась быть можетъ болѣе, чѣмъ въ старой Россіи. Выдѣленія различныхъ органовъ изъ безформенной правительственной массы, совершившееся подъ вліяніемъ теорій и заимствованій, слѣдовательно болѣе рѣзкое, чѣмъ когда процессъ этотъ является продуктомъ исторической жизни, могло повести къ серьезнымъ неудобствамъ. При развитіи каждаго организма происходитъ не только развитіе частей, но и слитіе ихъ. Въ обыкновенномъ, историческомъ порядкѣ, части эти сливаются тѣмъ же самымъ физіологическимъ путемъ, какимъ произошло самое выдѣленіе; но въ государствахъ, управляющихся теоріями и заимствованіями, такое объединеніе нуждается въ искусственныхъ комбинаціяхъ законодательства. Практическій смыслъ Петра, желая сдѣлать такимъ объединяющимъ мѣстомъ сенатъ, прежде всего предоставилъ въ его распоряженіе то, на чемъ основывалось возможное единство старой русской администраціи—служилое сословіе. Такимъ образомъ, этотъ элементъ явился первымъ и быть можетъ главнымъ средствомъ въ рукахъ сената, для вліянія на центральную и мѣстную администрацію.

Это средство Петръ взялъ отъ старой Россіи; подъ иностранными названіями герольдіи, герольдмейстера, таились элементы, относившіяся ко всему прошедшему государственному быту, какъ необходимое историческое послѣдствіе централизаціи служилаго сословія и паденія мѣстныхъ учрежденій [1]. Но таже государственная жизнь развила, и примѣръ иностранныхъ государствъ подкрѣпилъ, необходимость другаго средства объединенія государственныхъ органовъ — контроль. Необходимость контроля всегда является въ государствѣ, управляемомъ сверху внизъ, въ

---

[1]) Для тѣхъ, кто придаетъ слишкомъ много значенія иностраннымъ названіямъ петровскихъ должностей, самъ Петръ можетъ служить примѣромъ; ему все равно, какъ ни будетъ назваться учреждаемая имъ должность: „надлежитъ быть при сенатѣ.... Герольдмейстеру или *иной какой чинъ*, чтобъ дворянъ вѣдалъ и всегда представлялъ къ дѣламъ, когда спросятъ. (П. С. З. № 3877, 3909).

особенности же тогда, когда на верху стоитъ теорія, а внизу неопытная, необразованная масса. Почти каждое дѣло требовало восхожденія къ верховной власти, вызывало ея непосредственное толкованіе. Является понятіе о единообразномъ примѣненіи закона, объ общихъ интересахъ правосудія, единствѣ финансовой администраціи и т. д.

Трудно рѣшить, a priori, какую форму долженъ принять этотъ контроль, гдѣ должно находиться средоточіе контролирующей власти. Въ правленіи парламентарномъ такою силой являются палаты и отчасти суды. Въ чисто представительномъ правленіи она предоставляется или главѣ исполнительной власти или удерживается за палатами, какъ напр. въ Швеціи, гдѣ учрежденіе государственнаго фискала, указываетъ именно на эту контролирующую власть сейма. Въ Россіи Петра I власть эта должна была сосредоточиться въ учрежденіи, которому государь давно предоставилъ высшую власть въ государствѣ, въ учрежденіи «собиравшемся вмѣсто Его Царскаго Величества персоны» Первое время преобразователю очевидно казалось, что цѣль будетъ достигнута, если сенатъ составится изъ верхушекъ высшихъ учрежденій. Составленный изъ президентовъ коллегій, онъ долженъ будетъ слить въ одно цѣлое всѣ различныя вѣдомства и направить ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но скоро опытъ доказалъ несбыточность такой надежды, и Петръ рѣшился пожертвовать первоначальною своею мыслію для того, чтобы прочно установить сенатъ какъ высшее контролирующее учрежденіе. Указъ 1722 г. января 12, спѣшитъ исправить прежнюю ошибку; откровенно сознается онъ «что сіе сначала не осмотря учинено, что нынѣ исправить надлежитъ, сіе и прочее, къ этому слѣдующее.» Мотивомъ къ новому устройству сената выставляется, что президенты коллегіи не могутъ работать въ сенатѣ, будучи обременены занятіями каждый въ своей коллегіи. Но чрезъ нѣсколько строкъ становится ясно, что не эта причина заставила Петра выслать изъ сената коллежскихъ президентовъ, а именно желаніе доставить государству независимое, строгое, контролирующее учрежденіе [1]). Сенаторами велѣно прибавить изъ другихъ

[1]) П. С. З. № 3877..... «Дабы чины сенатскіе партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства; и нынѣ сами будучіе въ оныхъ какъ могутъ сами себя судить?». Берхгольцъ и Бассевичъ

сановниковъ государства, а изъ президентовъ оставить въ немъ только президентовъ двухъ воинскихъ и иностранной коллегій. Этимъ путемъ все гражданское управленіе не только de jure, но и de facto было подчинено сенату и, чтобы усилить его надзирающую власть, Петръ велѣлъ «ревизіонъ коллегіи быть въ сенатѣ, понеже дѣло едино есть что сенатъ дѣлаетъ и не разсмотря тогда учинено было» [1]). Наконецъ, хотя надъ мѣстнымъ управленіемъ стояли коллегіи, но скоро убѣдились въ необходимости ревизовать отъ времени до времени губернскія дѣла во всей ихъ совокупности. Тамъ, на мѣстѣ можно было провѣрить и успѣшныя дѣйствія самихъ коллегій. Такой надзоръ дѣйствительно введенъ тѣмъ, что ежегодно одинъ изъ сенаторовъ долженъ былъ отправляться въ качествѣ ревизора въ губерніи (№ 3931). Такъ выяснился взглядъ преобразователя на учрежденіе правительствующаго сената; сосредоточивая высшія функціи правительственной власти, облеченный иногда властію законодательною, онъ, казалось, долженъ былъ закончить собою рядъ преобразованій, предпринятыхъ Петромъ съ цѣлію организаціи русскаго управленія, раздѣленія вѣдомствъ и проведенія коллегіальнаго начала по всѣмъ частямъ управленія.

единогласно подтверждаютъ, что перемѣна Петра была вызвана злоупотребленіями администраціи: «сильно поговариваютъ, что сенаторы не будутъ назначаться президентами коллегій. Въ оправданіе этой мѣры императоръ между прочимъ приводитъ то, что сенаторамъ и безъ того слишкомъ много дѣла въ сенатѣ, почему они не могутъ исправлять надлежащимъ образомъ двѣ должности, между тѣмъ какъ это весьма важно и для государства и для него. Но настоящая причина, почему Е. И. В. дѣлаетъ такое измѣненіе, слѣдующее: такъ какъ сенаторы вельможи, то сидящіе съ ними въ коллегіяхъ не осмѣливаются противорѣчить имъ и пляшутъ по ихъ дудкѣ и отсюда рождается множество интригъ и несправедливостей. (Берхольцъ, ч. 2, стр. 47) L'Empereur avait remarqué depuis longtemps l'inconveniant d'avoir des senateurs pour presidens des divers tribunaux; il en arrivait que chacun des seigneurs etait le maitre de detourner la justice dans son departement (Басевичъ id).

[1]) Берхольцъ id. ibid.

Довершеніе преобразованій

и

Генералъ-Прокуроръ.

Неутомимая законодательная дѣятельность Петра дала Россіи законы, основанные на одномъ государственномъ началѣ; «многими и несносными трудами своими» государь вылилъ старую правительственную массу въ стройные для того времени организмы; онъ нашелъ средства объединенія администраціи и контроля въ ряду созданныхъ имъ учрежденій. Механизмъ былъ готовъ, оставалось только ждать благихъ его результатовъ для государя и всей страны, какъ выражался Лейбницъ. Если не коллегіями, то сенатомъ оканчивалось разсмотрѣніе всякихъ дѣлъ судебныхъ, финансовыхъ, административныхъ; верховная власть начала ограничиваться законодательною дѣятельностію и общимъ направленіемъ хода государственнаго механизма, оставляя всторонѣ его подробности. Но неумолимая практическая жизнь предъявляла уже новыя требованія, представляла новыя задачи. Одни изъ нихъ пришлось разрѣшать самому преобразователю, другія повели за собою безпрерывныя колебанія въ администраціи послѣдующихъ царствованій.

Велико было довѣріе Петра къ коллегіальной формѣ, но еще больше было недовѣріе его къ членамъ коллегій. Полное собраніе законовъ наполнено борьбою съ неумѣніемъ, неопытностію и небрежностію коллежскихъ и сенатскихъ членовъ. Государь постоянно долженъ напоминать Членамъ сената объ ихъ обязанности съѣзжаться для присутствія [1]), какъ имъ сидѣть, что

---

[1]) П. С. З. №№ 2797, 2982, 3205, 3231, 3264, п. 8 и 9. 3895, 3934, 3948, 3519, 3528 и т. д. см. между прочимъ его рекомендацію чтобы «въ засѣда-

говорить и какъ волокиты не чинить; уже при самомъ учрежденіи коллегій, въ 1718 г., сенату данъ указъ о строгомъ наблюденіи за коллегіями, при чемъ генералу Ягужинскому приказано въ коллегіяхъ часто сей указъ напоминать, побуждать и смотрѣть, также во всѣ мѣсяцы рапортовать себѣ сколько которая коллегія въ который мѣсяцъ аванжировала, дабы видѣть ревностнаго и презорца.» Въ самомъ сенатѣ Петръ счелъ нужнымъ установить надзоръ за неопытными боярами, поручивъ порядокъ преній оберъ-секретарю «дабы въ сенатѣ все было сдѣлано порядочно и суетныхъ разговоровъ, крику и прочаго не было Онъ же долженъ былъ на наблюдать за тѣмъ, чтобы сенатъ поступалъ по силѣ ему данной должности. Не задолго до учрежденія генералъ-прокуроровъ подобная же должность была возложена на одного изъ офицеровъ гвардіи по очереди; больныхъ сенаторовъ велѣно свидѣтельствовать, а съ нерадивыхъ взыскивать за каждый день по 50 руб. штрафу. Въ 1724 г. государь велѣлъ прибавить въ прокурорскую должность чтобы «регламенты хранились такъ на крѣпко во всемъ, какъ военный регламентъ и смотрѣть того на крѣпко за всѣми членами и подчиненными и чтобы выбравъ изъ регламента читать, такъ какъ солдатамъ или матросамъ читаютъ» [1]). Вездѣ слышится и видится старая Россія, втиснутая въ иностранныя формы, неопытная и робкая.

Но надо быть близорукимъ юристомъ, чтобы основать на *этихъ данныхъ* предположеніе, что Петръ могъ отступить отъ своей системы изъ за такихъ препятствій; ему ли преобразователю Россіи, побѣдителю Шведовъ было останавливаться предъ тѣми затрудненіями, которыхъ единственный источникъ былъ *низкій уровень* образованія, постоянно повышавшійся вслѣдствіе неусыпныхъ заботъ Петра. Не здѣсь лежала причина реформъ въ сенатѣ и системѣ надзора, произшедшихъ въ послѣдніе три года его царствованія.

Благодаря его преобразованіямъ, самодержавная власть государя была обставлена учреженіями прочными и сильными, кото-

---

ніи лишнихъ словъ и болтовни не было, то время ни о чемъ другомъ, только о настоящемъ говорить, также кто станетъ говорить, рѣчи другому неперебивать, но дать окончить и потомъ другому говорить, какъ честнымъ людямъ надлежитъ, а не какъ бабамъ торговкамъ.»

[1]) Голиковъ, дѣянія Петра I.

рыя въ зародышѣ обѣщали спокойную и правильную систему администраціи.

Мы видѣли, что шаткость и неопредѣленность началъ старой русской администраціи, отсутствіе въ ней прочныхъ учрежденій проистекали изъ системы порученій, изъ того, что государи останавливались не на учрежденіяхъ, а на лицахъ, приказывая вести ту или другую часть управленія. Не обладая прочными законами, они не могли направлять дѣятельности этихъ лицъ; они могли только дать имъ порученіе и за тѣмъ вполнѣ довѣриться имъ до тѣхъ поръ, пока грубыя злоупотребленія членовъ приказа не заставляли ихъ передать эти дѣла другимъ лицамъ. Изчезла ли старая система при реформѣ Петра? Это сомнительно.

Въ западной Европѣ должности и учрежденія органически выросли изъ феодальной организаціи, слѣдовательно не утратили своего дружиннаго характера; въ основаніи каждой изъ нихъ лежитъ (или лежало) воспоминаніе о сильномъ лицѣ, которое по своему рожденію или праву, занималось извѣстнымъ порядкомъ дѣлъ. Очищая каждое почти учрежденіе отъ наслоеній позднѣйшаго времени, мы можемъ дойти до ядра, зерна этой должности, соединявшей въ себѣ въ тотъ отдаленной періодъ всѣ функціи, удержанныя имъ впослѣдствіи. Пирамида власти очертилась почти въ XIII ст.; съ тѣхъ поръ происходило только ея развитіе; каждой должности было отведено мѣсто, вѣковымъ опытомъ указано ея отношеніе къ верховной власти. У насъ система коллегій явилась вдругъ; она внесла только форму, но не начала. Коллегіи пришли на смѣну приказамъ, неудовлетворявшимъ требованіямъ государства слишкомъ большимъ развитіемъ личнаго начала; надо было обуздать самовластныхъ судей, распредѣлить дѣла по вѣдомствамъ. Но могла ли организація коллегій сама опредѣлить свои отношенія между собою и верховной властью? Могъ ли западъ указать намъ въ какое положеніе должно стать такое то учрежденіе къ государю, когда ни форма правленія, ни самое происхожденіе правительственныхъ мѣстъ не имѣло ни какого сходства? Въ Россіи опредѣленіе взаимныхъ отношеній коллегій и сената между собою и къ верховной власти, было дѣломъ внутренней политики и законодательства страны и это важное дѣло не было выполнено во время Петра I. Подробно описывая порядокъ дѣятельности, предметъ вѣдомства, ходъ занятій каждаго учрежденія, онъ не опредѣляетъ гдѣ должна кончиться дѣятельность того или

другаго установленія. Дѣла были распредѣлены по ихъ роду, но вѣдомства не были разграничены по степени ихъ власти; коллегіи относятся къ сенату съ тѣми дѣлами, которыхъ сами не могутъ разрѣшить, сенатъ входитъ съ такими же дѣлами къ государю, но какія это дѣла, нигдѣ ни опредѣлено съ точностію, подобно тому, какъ прежніе приказы также переносили дѣла въ боярскую думу по своему личному усмотрѣнію. Словомъ, всматриваясь въ значеніе коллегій, нельзя не прійдти къ тому заключенію, что они внесли къ намъ новую и лучшую организацію, но не измѣнили начала старой руской администраціи, принципа порученій, порученій неопредѣленныхъ, а потому широкихъ. Коллегіямъ была приказана аминистрація государства, какъ прежде того она была приказана боярамъ и служилымъ дворянамъ; перемѣна произошла только въ формѣ.

Нѣтъ сомнѣнія что форма была лучше, опредѣленнѣе, болѣе доступна контролю, чѣмъ организаціи прежнихъ приказовъ, и ей Петръ остался вѣренъ, не смотря на всѣ трудности, представляемыя невѣжественнымъ боярствомъ. Но въ то же время она внесла въ нашу административную жизнь явленіе, котораго не знала древняя Россія. Старая русская администрація, основанная на личномъ началѣ, не знала и не могла знать перерывовъ между верховною властію и учрежденіями. Составленная вся, въ цѣлости, изъ лицъ, начиная отъ царя и оканчивая судьями приказа, она представляла однородную массу, безъ пробѣловъ; боярская дума тѣсно сливалась съ особою царя, приказные судьи съ боярскою думою, воеводы съ приказами,—вездѣ одно и тоже начало, таже организація. Совсѣмъ другое явленіе представила таже администрація, перелитая въ форму коллегій. Политическія тѣла не сливаются подобно лицамъ; коллегіи не могли уже составить безформенной массы русскаго управленія. Напротивъ, здѣсь это сліяніе вредитъ духу независимости и безпристрастія, какъ это и случилось съ сенатомъ, слитомъ съ коллегіями въ лицѣ ихъ президентовъ. Особенно сильно долженъ былъ чувствоваться этотъ пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію. Онъ имѣлъ больше полномочіе, чѣмъ боярская дума; онъ дѣйствовалъ именемъ Е. И. В.; его окончательному рѣшенію подлежали всѣ государственныя дѣла, кромѣ тѣхъ, которыя онъ самъ считалъ нужнымъ довести до свѣдѣнія государя, и между тѣмъ онъ отстоялъ отъ него гораздо далѣе чѣмъ боярская дума, тѣсно связанная съ ли-

цомъ монарха, при которомъ она имѣла только совѣщательный голосъ. Связь между монархомъ и сенатомъ, какъ высшею коллегіей, существовала только до тѣхъ поръ, пока императоръ засѣдалъ въ сенатѣ какъ его президентъ и дѣйствительно связь эта не нарушалась, пока Петръ, никогда не знавшій покоя, каждый день присутствовалъ при его совѣщаніяхъ. Но то, что было закрыто на время неутомимою дѣятельностью монарха, не могло не обнаружиться, когда годы, усталость и Персидская война отвлекли Петра отъ мирныхъ занятій, когда монархъ пересталъ засѣдать въ сенатѣ какъ въ самостоятельномъ учрежденіи, имѣвшемъ силу само въ себѣ; связь между ними уничтожилась. Сенату приказана вся земля и всѣ дѣла, для подданныхъ онъ послѣдняя инстанція, для чиновниковъ послѣднее учрежденіе, что же оставалось между нимъ и самодержавною властію? Неудобство это было ясно сознано и самимъ Петромъ и умнѣйшими изъ его сотрудниковъ [1]). Конечно, можно было вполнѣ довѣрить сенату, положиться на его дѣятельность на пользу государства. Но что сталось бы съ личною дѣятельностію монарха, особенно въ то время, когда Россія нуждалась не только въ реформахъ, но и въ рукѣ, постоянно поддерживающей и направляющей начатое дѣло?

Если средство уничтожить личный произволъ и хаотическое состояніе администраціи Петръ видѣлъ въ иноземно-теоретическомъ, коллегіальномъ устройствѣ, средствомъ удержать вполнѣ прежнюю связь и единство верховной власти съ учрежденіями, Петръ нашелъ въ личномъ началѣ.

Въ сущности Петръ не отставалъ отъ него въ теченіи всего своего царствованія; дѣла, требовавшія особеннаго его вниманія и касавшіяся важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ въ данную минуту, поручались Петромъ довѣреннымъ лицамъ, мимо установленій. Нѣкоторые изъ его любимцевъ достигали въ этомъ отношеніи большой самостоятельности. Иногда имъ прямо поручалось извѣстное дѣло, съ предписаніемъ сенату способствовать

---

[1]) Минихъ Ebauche etc. «Il est trés remarquable que ce grand Prince dont la pénétration et les maximes d'Etat etaient des plus parfaites, avait toujours en vue le grand vide qu'il y a entre la souveraineté du Monarque de la Russie et l'autorité du sénat, et c'est par cette raison qu'il choisie toujours une personne capable de diriger le senat et de gouverner, surtout dans son absence, tout l'empire.»

имъ во всемъ. Иногда отдѣльныя части Имперіи состояли подъ особымъ управленіемъ лицъ, непосредственно доносившихъ обо всемъ государю. Обыкновенно высшій надзоръ за дѣлами въ государствѣ поручался особенно близкому лицу, имѣвшему вслѣдствіе этаго обширное вліяніе на всю администрацію. Такъ князь Меньшиковъ почти безъ перерыва управлялъ государствомъ въ теченіи довольно долгаго времени. Волею-не-волею приходилось отвести личному началу опредѣленное мѣсто въ ряду государственныхъ учрежденій.

Отъѣзжая въ персидскій походъ, Петръ рѣшился осуществить мысль, высказанную имъ не задолго предъ тѣмъ [1]). Въ собраніи высшихъ государственныхъ сановниковъ, составлявшихъ тогдашній сенатъ: Меньшикова, Апраксина, Головкина, Шафирова, Голицына и проч., Петръ объявилъ Ягужинскаго генералъ прокуроромъ, приказывая сенаторамъ во всемъ его слушать. Приближенныя къ Петру лица, поняли это такимъ образомъ, что государь переносилъ на него всю сумму довѣрія, которымъ онъ прежде отличалъ другихъ лицъ. Quelle maxime de soumettre le suffrage des premiers hommes de l'empire à celui d' un jeune homme etranger! восклицаетъ Минихъ. Въ сущности это было новымъ торжествомъ коллегіальнаго начала.

Всѣ лица, которыя по порученію Петра завѣд вали тою или другою частью, не входившею въ составъ коллегіальнаго, сенатскаго управленія, подъ конецъ не оправдали довѣрія Монарха. Меньшиковъ едва избѣжалъ ссылки, Шафировъ плахи. Личное начало въ этихъ нѣкоторыхъ частяхъ управленія естественно должно было сохранить свой старо-русскій типъ; оно не могло выработаться въ позднѣйшую административную машину; гдѣ только появлялось личное начало, тамъ слѣдовали за нимъ и спутники его своекорыстіе и произволъ.

Для преобразователя стало ясно, что одновременное развитіе коллегіальнаго и личнаго начала отдѣльно одно отъ другаго, какъ

---

[1]) Намѣреніе государя осуществитъ ее высказано имъ 12 января 1722 г., (№ 3877); неизвѣстно былъ ли назначенъ кто-либо до отъѣзда его въ Персію. По крайней мѣрѣ можно подумать, что кто нибудь исполнялъ эту должность, такъ какъ скоро послѣ того состоялся указъ сидѣть въ сена, тѣ неотложно по три дня въ недѣлю и ежели нужда будетъ, то и болѣе когда генералъ прокуроръ требовать будетъ (№ 3891 февр. 6. 1723).

его дополненія, невозможно безъ ущерба государственной пользѣ. Въ тоже время онъ видѣлъ, что нельзя обойтись безъ него въ Россіи, гдѣ осключительно коллегіальное устройство поведетъ къ значительному пробѣлу между административными установленіями и самодержавною властію. Высокій практичной смыслъ его нашелъ исходъ изъ этаго затруднительнаго положенія; онъ положилъ соединить то и другое начало въ одно цѣлое, обусловить ихъ развитіе и вліяніе одно другимъ, слить ихъ въ одно прочное и незыблемое учрежденіе, гдѣ правильность и независимость коллегіальнаго устройства была бы соединена съ быстротою и гибкостію единоличнаго состава, гдѣ лица входили бы, однако, лишь какъ дополненіе коллегіи, составляющей основной типъ всего устройства. Лучшимъ къ этому средствомъ онъ считалъ обставить высшее правительственное мѣсто такими личными должностями, которыя усиливали бы въ немъ быстроту дѣйствіи, не уменьшая основательности и независимости обсужденія. Такъ, не задолго до окончательнаго установленія должности генералъ прокурора, сенату даны были рекетмейстеръ и герольдмейстеръ, изъ которыхъ одинъ давалъ ему возможность ускорять и повѣрять движеніе правосудіе, [1]) а другой давалъ ему возможность окончательно объединить служилое сословіе для государственныхъ цѣлей. Учрежденіе генералъ прокуроровъ было послѣднимъ шагомъ на этомъ пути. Онъ уже не учреждался для спеціальныхъ цѣлей, подобно рекетмейстеру и герольдмейстеру; онъ былъ учрежденъ для всѣхъ государственныхъ дѣлъ; сенатъ былъ *коллегіей*, а генералъ прокуроръ *лицемъ*, сосредоточившимъ въ себѣ всю тогдашнюю администрацію. На ихъ совокупной дѣятельности должна была основаться съ этихъ поръ вся система нашего управленія. Отъ частныхъ случаевъ, отъ отдѣльныхъ порученій, отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, личное начало возвысилось наконецъ до систематическаго учрежденія; должность генералъ прокурора воплотила и резюмировала личное начало, подобно тому какъ сенатъ начало коллегіальное. Рѣшить въ какомъ отношеніи они должны были находиться между собою, было конечно дѣломъ исторіи, но при Петрѣ они уравновѣшены, покрайней мѣрѣ въ теоріи, такъ,

---

1) См. тоже мнѣніе у г. Гагемейстера id. «Сенатъ занимался ревизіею всѣхъ дѣлъ, изъ коллегій чрезъ рекетмейстера къ нему поступавшихъ.»

что не было ни какого основанія опасаться за крѣпость коллегіальныхъ учрежденій; личное начало было введено въ нихъ на столько, чтобы поддерживалась необходимая связь между ними и верховною властію и устанавливалась возможность надзора со стороны государя.

Основательность этаго замѣчанія можно видѣть изъ двухъ документовъ, которыми устанавливалась въ послѣдній разъ должность сената и генералъ прокурора. Тѣсно связываются между собою значеніе того и другаго; Петръ какъ будто ждалъ этой новой должности, чтобы окончательно передать сенату все управленіе и сдѣлать его высшимъ правительственнымъ мѣстомъ Имперіи.

Указы о должности сената и генералъ прокурора [1]), такъ тѣсно связаны между собою, что ихъ нельзя иначе разсматривать какъ вмѣстѣ; статьи одного совершенно дополняютъ статьи другаго.

Сенатъ пересталъ быть сеймомъ коллежскихъ президентовъ; онъ составлялъ особое сословіе, избираемое государемъ изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ. Имъ принадлежитъ рѣшеніе и обсужденіе дѣлъ; коллегіальное начало проведено здѣсь вполнѣ. Обязанности его заключаются въ томъ же, въ чемъ они состояли по указу 1718 г., съ нѣкоторыми лишь измѣненіями и дополненіями. Во первыхъ ему принадлежитъ разрѣшеніе неудоумѣній, возникающихъ въ коллегіяхъ; въ этихъ случаяхъ президенты должны сами приходить въ сенатъ и чрезъ генералъ прокурора объявлять о возникшемъ сомнѣніи. Генералъ прокуроръ предлагаетъ дѣло сенату, а если и сенатъ не можетъ рѣшить дѣло, то генералъ прокуроръ представляетъ его къ государю съ своимъ мнѣніемъ. Сенатъ назначаетъ во всѣ должности; въ немъ объявляются чины, онъ даетъ указы во всѣ государства, распоряжается служилымъ сословіемъ, находящимся въ завѣдываніи герольдіи [2]), всѣ мѣста страны отданы въ его полное распоряженіе, словомъ не только ни одно изъ правъ и преимуществъ, данныхъ сенату не уменьшились, но даже расширились и развились въ указѣ 27 апрѣля 1722 года; ниже мы увидимъ съ какою новою энергіею онъ дѣйствуетъ на всѣ части управленія.

---

[1]) 27 апрѣля 1722 г., № 3978, и 3979.

[2]) 3978 ст. 5, 6, 7 «во всѣ вышеписаные чины, въ которыхъ надлежитъ

Между тѣмъ должность генералъ-прокурора какъ будто лишаетъ его нѣкоторой доли самостоятельности. Онъ обязанъ сидѣть въ сенатѣ для наблюденія, дабы сенатъ «должность свою хранилъ» и какъ слѣдуетъ отправлялъ. Онъ руководитъ сенатскими преніями, не допуская сенаторовъ до излишнихъ разговоровъ и брани, для чего онъ вооруженъ тѣми же средствами, какія были прежде даны сенатскому оберъ-секретарю и офицеру гвардіи, присутствовавшему при сенатѣ, именно назначалъ по песочнымъ часамъ срокъ для обсужденія вопроса, останавливалъ черезъ чуръ пылкія мнѣнія, бралъ съ бранившихся сенаторовъ штрафъ, въ нужныхъ случаяхъ доносилъ даже Государю. Онъ останавливаетъ неправильныя, по его мнѣнію, опредѣленія сената, по выбору своему даетъ или новый срокъ для пересмотра дѣла или докладываетъ Его Императорскому Величеству. Въ его управленіи находится канцелярія сената, подъ его начальствомъ она пріобрѣтаетъ новое значеніе и вмѣстѣ съ нимъ рѣзко выдѣляется, какъ совершенно особый элементъ, изъ учрежденія сената. Всѣ рапорты и доношенія губернаторовъ и другихъ подчиненныхъ учрежденій, дѣлаются не иначе, какъ чрезъ канцелярію, слѣдовательно всѣ дѣла проходятъ чрезъ руки генералъ-прокуроровъ. Всѣ эти распоряженія ясно доказывали, что Петръ старался поправить неизбѣжныя недостатки новаго въ Россіи коллегіальнаго устройства, но думалъ ли онъ о возвращеніи къ личному управленію, это еще вопросъ, подлежащій сильному сомнѣнію. Подобныя права генералъ-прокурора доказываютъ неопытность, политическую и административную невоспитанность членовъ сената и коллегій, но не доказываютъ перемѣны въ системѣ законодательства. Напротивъ, вся забота генералъ-прокуроровъ и подчиненныхъ ему лицъ направлены къ тому, чтобы придать дѣятельности коллегій болѣе значеніе, единства и крѣпости. Въ прежнее время сенатъ мало имѣлъ средствъ слѣдить за исполненіемъ своихъ указовъ; этаго не дозволяли ни составъ его, ни многосложность его занятій. Теперь одною изъ главныхъ обязанностей генералъ-прокуроровъ было «на крѣпко смотрѣть чтобы въ сенатѣ не на столѣ

быть изъ дворянъ, на каждое убылое мѣсто по вѣдомостямъ изъ коллегій и изъ прочихъ мѣстъ, изъ которыхъ требовано будетъ вмѣсто представлять герольдіи по два и потри достойныхъ и изъ оныхъ сенату опредѣлять достойныхъ.»

только дѣла вершились, но самымъ дѣйствіемъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ кто на что указы получилъ». Какъ только указъ былъ подписанъ сенаторами, генералъ-прокуроръ приводилъ въ движеніе всѣ подчиненные ему органы, чрезъ экзекутора или особыми нарочными разсылалъ онъ ихъ по коллегіямъ и губерніямъ; имѣлъ у себя книгу, въ которую записывалъ время посылки указа, а въ другой графѣ отмѣчалъ время исполненія. Далѣе, онъ долженъ поддерживать законодательную дѣятельность сената, «о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено, о тѣхъ предлагать сенату, чтобы учинили на тѣ дѣла ясные указы,... а какъ составятъ, доносить намъ»; онъ обращаетъ вниманіе сената на всѣ упущенія въ администраціи, представляетъ ему всякія отношенія прокуроровъ, по которымъ сенатъ долженъ былъ дѣлать свои опредѣленія.

Наконецъ онъ долженъ поддерживать связь сената съ государемъ; чрезъ него государь могъ удостовѣриться вѣрно ли сенаторы понимаютъ его предначертанія и исполняютъ свою задачу хранителей законовъ и блюстителей государственныхъ интересовъ. «Чинъ сей яко око наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ», стоитъ всегда на сторожѣ и готовъ дать отвѣтъ монарху за всякое неисполненіе законовъ.

Устроенный въ интерессахъ высшихъ центральныхъ учрежденій, институтъ этотъ не шелъ вглубь страны. Изъ него не сложилась всепроникающая система фискаловъ. Если система фискаловъ шла снизу вверхъ, останавливаясь только тамъ, гдѣ начиналось центральное управленіе, прокуроратъ оканчивался именно тамъ, гдѣ начиналось мѣстное управленіе.

Мы видѣли, что учрежденіе фискаловъ отличалось тѣмъ, что никакъ не могло дойти до верховной власти, не смотря на то, что законодательство никогда не оставляло мысли соединить фискала съ государемъ непрерывною цѣпью учрежденій. Начальникъ фискаловъ—оберъ-фискалъ былъ подчиненъ сначала сенату, а потомъ юстицъ коллегіи — должность же государственнаго фискала никогда не явилась. Напротивъ, генералъ-прокуроръ непосредственно исходилъ отъ верховной власти, но никогда не могъ пройти съ своими помощниками до мѣстныхъ учрежденій. Правда, фискаламъ велѣно доносить о всѣхъ злоупотребленіяхъ прокурорамъ и генералъ-прокурору, но это не было превращеніе фискальства въ прокурерію. Законодательство не отставало отъ мысли

продолжать учрежденіе фискаловъ совершенно независимо отъ генералъ-прокурора. Очевидно что фискалъ и генералъ-прокуроръ относятся къ совершенно двумъ различнымъ эпохамъ нашей законодательной дѣятельности и нашихъ учрежденій. Одни указываютъ на развитіе областныхъ учрежденій, на необходимость связи между ними и центральною властью, тогда еще немногосложною и соединенною съ лицемъ монарха самымъ тѣснымъ образомъ, другой, напротивъ, показываетъ усложненіе центральныхъ органовъ и обособленіе ихъ отъ власти самодержавной. Одни объединяютъ администрацію мѣстную, другіе связываютъ органы центральные. Одни исчезаютъ безслѣдно, какъ только преемники Петра I возвратились къ прежней областной системѣ, и уже не возстановляются въ прежнемъ своемъ видѣ, другіе падаютъ только съ ослабленіемъ главнаго правительственнаго мѣста, возстановляются со возвышеніемъ сената, и продолжаютъ свою дѣятельность, хотя не находятъ уже въ провинціяхъ прежнихъ органовъ и мирно уживаются съ властью воеводъ и губернаторовъ, по старой русской системѣ.

Было и еще существенное отличіе двухъ учрежденій; фискалы оберегали государственные интересы, тайно провѣдывали о преступленіяхъ и нарушеніяхъ указовъ; но нигдѣ имъ не дозволено принимать дѣятельное участіе въ обужденіи предмета, напротивъ имъ это строго воспрещено; они не могутъ остановить опредѣленіе ландрихтеровъ или ландратовъ. Генералъ - прокуроръ есть leader сенатскихъ преній, онъ «*инстигуетъ*» ихъ дѣятельность, сдерживаетъ ихъ порывы, онъ останавливаетъ по своему усмотрѣнію сенатскія опредѣленія, назначаетъ сроки, даетъ протесты, переноситъ дѣло на разсмотрѣніе государя собственною властію. Фискалы — ходатаи по судебнымъ и финансовымъ дѣламъ; генералъ-прокуроръ — явно политическое учрежденіе, снабженное средствами надзора, протеста, хотя этого не составляетъ сущности его должности, а одно изъ средствъ для ея лучшаго исполненія.

Въ первый періодъ реформъ Петра, высшія органы фискальскаго учрежденія не получали инструкцій, опредѣлявшихъ ихъ обязанности. Напротивъ, подчиненные органы—провинціалъ-фискалы и фискалы получали уставы и подробныя инструкціи [1]).

---

[1]) См. выше.

Ясно, что правительство полагало всю силу своей системы надзора въ нихъ; оберъ-фискалъ являлся только учрежденіемъ объединяющимъ, но личнаго дѣйствія не имѣетъ; онъ дѣйствуетъ только по доношеніямъ низшихъ фискаловъ. Напротивъ, здѣсь дѣятельная часть учрежденія есть самъ генералъ-прокуроръ; ему дана полная инструкція, въ послѣдствіи постоянно пополняемая, о помощникахъ его не говорится ничего или очень мало. Такъ объ оберъ-прокурорѣ сказано только что онъ помощникъ генералъ-прокурора, а о прокурорахъ сначала ничего не было сказано, а потомъ занятія ихъ смутно описаны въ адмиралтейскомъ регламентѣ и прочимъ коллегіямъ велѣно сообразоваться съ этимъ регламентомъ [1]).

Въ должности адмиралтейскаго прокурора вычисляются тѣ же обязанности, какія исчислены въ инструкціи генералъ-прокурора, съ тою только разницею, что ему предоставлено права надзора, безъ такаго дѣятельнаго участія въ самомъ исполненіи указовъ, какъ это предоставлено его начальнику. Очевидно законодатель считалъ свою мысль достаточно изъясненною въ инструкціи генералъ-прокурора и избѣгаетъ повтореній; «единымъ словомъ чинъ сей есть око генералъ-прокурора въ сей коллегіи».

Прежній надзоръ за фискалами былъ главнымъ образомъ предоставленъ провинціалъ-фискаламъ, которые два раза въ годъ обязаны были объѣзжать свою губернію; оберъ-фискалъ, по ихъ доношеніямъ, только представлялъ фискаловъ на судъ сената. Напротивъ, здѣсь вся сила надзора за подчиненными органами сосредоточивается въ генералъ-прокурорѣ.

Въ теченіи всего времени господства Петровскихъ учрежденій, существовало это рѣзкое отличіе одного учрежденія отъ другаго, до такой степени, что правительство считало возможнымъ возстановлять одно учрежденіе безъ другаго. Только въ царствованіи Екатерины II, при коренномъ измѣненіи правительственныхъ взглядовъ, оба эти учрежденія успѣли слиться, а вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ мы увидимъ ниже, измѣнился и самый херактеръ генералъ-прокуроровъ. Учрежденіе фискаловъ осталось связаннымъ съ интересами областнаго управленія, прокуроратъ съ центральными учрежденіями.

---

[1]) П. С. З. № 3911, гл. 2 и № 3981, 4008.

Въ этомъ качествѣ центральнаго установленія, прокуроратъ не пошелъ далеко. Сначала онъ былъ учрежденъ при коллегіяхъ, а послѣ при надворныхъ судахъ, считавшихся также центральными установленіями, хотя они были расположены въ областныхъ городахъ [1]). Они слѣдятъ за правильностію дѣлопроизводства и исполненіемъ закона въ тѣхъ мѣстахъ, при которыхъ они учреждены, но не обязаны дѣйствовать въ интересахъ того дѣла, для котораго установлены самыя коллегіи. Они ничего не обязаны «тайно провѣдывать и доносить», а сами, напротивъ, пользуются доносами фискаловъ, какъ спеціальнаго учрежденія, и даже посторонних лицъ.

Фискальское учрежденіе проникало въ подробности управленія, генералъ прокуроръ и его помощники служили только орудіемъ къ объединенію и общему контролю администраціи. Чѣмъ больше выясняется значеніе сената, какъ объединяющаго и контролирующаго учрежденія, тѣмъ замѣтнѣе становится и различіе генералъ прокурора отъ фискальской должности.

Такимъ образомъ Петръ при жизни своей долженъ былъ прибѣгнуть къ тому элементу, противъ котораго онъ боролся цѣлую жизнь. Слишкомъ еще сильно было личное начало въ Россіи, чтобы не заявить свои права на существованіе самымъ энергическимъ образомъ. Коллегіи оказывались несостоятельными, админстрація грозила превратиться въ орудіе формальныхъ тонкостей, отписки и справокъ тамъ, гдѣ коллегіальное начало было уважаемо, и въ орудіе произвола того или другаго лица, гдѣ члены коллегіи уничтожались предъ лицемъ президента. Личнаго начала нельзя уничтожить въ управленіи; тѣмъ менѣе можно было уничтожить его въ Россіи, гдѣ оно получило право гражданства. Началу этому необходимо было отвести мѣсто въ новыхъ учрежденіяхъ, съ тѣмъ чтобы оно и коллегіальный принципъ выяснились, другъ друга ограничили и сложились наконецъ въ стройную систему управленія. Затѣмъ ужились-ли бы эти начала или одно изъ нихъ одержало бы верхъ надъ другимъ, было бы разрѣшено дальнѣйшею политическою исторіею Россіи.

Надо сознаться, что въ послѣдніе три года своего царствованія, Петръ любилъ прибѣгать къ посредству новой должности, на которую онъ, казалось, перенесъ все свое довѣріе. Иногда въ его

[1]) П. С. З. № 3880.

письмахъ къ нему выражалась грустная иронія по отношенію къ коллегіямъ: онъ увѣщевалъ его понуждать ихъ чрезъ подвѣдомственныхъ ему прокуроровъ [1]). Но съ другой стороны, учрежденіе, къ которому былъ представленъ генералъ прокуроръ, все болѣе и болѣе получало силы и значенія.

Во первыхъ должность эта была новымъ шагомъ къ объединенію администраціи; частныя, отдѣльныя управленія совершенно исчезаютъ. Малороссія, сохраняя свои отдѣльныя права, подчиняется Сенату [2]). Но больше всего испытали на себѣ его значеніе коллегіи, постенно начавшіе обращаться какъ бы въ департаменты этаго высшаго правительственнато мѣста. Въ прежнее время, въ случаѣ какихъ нибудь затрудненій, коллегіи испрашивали разрѣшенія Сената чисто канцелярскимъ путемъ — это была переписка двухъ канцелярій. Порядокъ этотъ укоренился особенно потому, что коллежскія и сенатская канцелярія имѣли однихъ и тѣхъ же президентовъ; такъ президентъ, напр., мануфактуръ коллегіи, въ случаѣ недоумѣнія, приказывалъ своей канцеляріи переслать затруднительное дѣло въ канцелярію Сената, гдѣ онъ и оберъ-секретарь предлагали его другимъ президентамъ. Теперь же сенатъ предписалъ чтобы по дѣламъ, которыхъ въ коллегіи рѣшить не мочно, президенты или члены коллегіи докладывали лично, съ приложеніемъ своихъ мнѣній; получая сенатскій указъ, коллегіи должны были немедленно рапортовать о его полученіи и исполненіи. Еще строже смотрѣлось за тѣмъ, чтобы всѣ коллегіи подавали въ узаконенное время рапорты и счеты всѣмъ доходамъ и расходамъ, подъ страхомъ наложенія штрафа. Имъ запрещено расходовать деньги, не положенныя въ штатъ, безъ указа сената [3]). Все бремя управленія легло на сенатъ — важныя государственныя распоряженія, близко подходящія къ аттрибутамъ законодательной власти и мелкія административныя распоряженіи одинаково входятъ въ кругъ его дѣятельности. Онъ

---

[1]) Любопытно напр. слѣдующее его письмо къ Ягужинскому (П. С. З. 4507). Господинъ Генералъ Прокуроръ! Которые прокуроры отъ коллегій здѣсь собраны прикажи имъ чтобы они свои конторы здѣсь гораздо смотрѣли, такъ ли дѣлается какъ надобно; а ежели что не такъ, чтобъ тебѣ рапортовали, и оныхъ бы сысковъ и освидѣтельствовавъ наказать, *понеже за глазами, чаю, много диковинокъ есть* и т. д.

[2]) П. С. З. № 3989.

[3]) П. С. З. № 4279, 4514, 4656 и 4577.

заботится о составленіи новаго уложенія, занимается духовными дѣлами, учреждаетъ при синодѣ камеръ контору по примѣру камеръ коллегіи, назначаетъ въ нее президента и ассесоровъ и приказываетъ всѣмъ мѣстамъ, подчиненнымъ св. синоду подавать рапорты и счеты зъ ревизіонъ коллегіи (т. е. въ сенатъ же). Отъ его распоряженія зависитъ отпускъ суммъ на коллегіи, не исключая важнѣйшихъ. Такъ иностранная коллегія получила отъ него прибавку суммы на содержаніе иностранныхъ резидентовъ. Иногда самыя сношенія иностранныя дѣлаются по сенатскимъ указамъ — такъ напр. въ 1725 г. онъ издалъ указъ о переговорахъ съ Китайцами для утвержденія границъ и статей о перебѣжчикахъ за китайскую границу по трактату 1689 г. Военныя дѣла продолжаютъ составлять одну изъ главныхъ его заботъ; расположеніе полковъ, сборы на ихъ содержаніе, новые наборы, формированіе полковъ—все это сосредоточивается мало по малу въ сенатѣ, особенно съ тѣхъ поръ какъ всемогущій князь Меньшиковъ перестаетъ быть президентомъ военной коллегіи и замѣняется другимъ, менѣе значительнымъ лицомъ [1]). Онъ старается объ укрѣпленіи границъ, о вооруженіи иррегулярныхъ войскъ, даетъ инструкціи губернаторамъ, установляетъ и отмѣняетъ пошлины, опредѣляетъ способъ ихъ взиманія, призываетъ на службу и отпускаетъ разные виды служилаго сословія, назначаетъ и увольняетъ всѣхъ служащихъ, опредѣляетъ подсудность лицъ разныхъ сословій и вѣдомствъ, дозволяетъ и запрещаетъ ввозъ разныхъ товаровъ, наблюдаетъ за строгимъ исполненіемъ законовъ, о порядкѣ инстанцій [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что должность генералъ прокурора, какъ должность, основанная на чисто личномъ началѣ, чрезвычайно много зависѣла отъ способностей и личной энергіи того лица, которое его занимало. Въ біографическія потробности мы конечно не станемъ вдаваться, но нельзя не замѣтить что первый генералъ прокуроръ былъ въ высшей степени способенъ осуществить предпо-

---

[1]) П. С. З. № 4051, 4567, 4656, 4658, 4746, 4139, 4183, 4184, 4670, 4673 4697 и т. д. О Меньшиковѣ см. Рус. Арх. 1865 г. 2 изд. стр. 247. «Князь Репнинъ назначенъ былъ вмѣсто кн. Меньшикова предсѣдателемъ военной коллегіи, потому что императоръ заставилъ его отказаться отъ этой должности, чтобы пресѣчь ему путь къ взяточничеству».

[2]) П. С. З. № 4177, 4180, 4181, 4182, 4547, 4661, 4662, 4664, 4667, 4671, 4684, 4685, 4686, 4690, 4693, 4700, 4751, 4574, 4757, 4765 и т. д.

ложенія Петра. Это было одно изъ самыхъ удачныхъ его назначеній. Отзывы современниковъ большею частію приписываютъ ему наилучшія свойства. Его открытое обращеніе, доброта, честность привлекали къ нему всѣхъ. Талантливый придворный, онъ въ тоже время умѣлъ найтись въ самыхъ затруднительныхъ и разнообразныхъ занятіяхъ. Петръ I самъ говорилъ про него еще до назначенія его генералъ прокуроромъ, что онъ считаетъ его своимъ глазомъ. «Что осмотритъ Павелъ, то такъ вѣрно, какъ будто я самъ видѣлъ, говорилъ онъ про него [1])». Графъ Ягужинскій самъ весьма серьезно смотрѣлъ на свою должность и энергическое протестовалъ противъ бездѣйствіи и злоупотребленіи администраціи, гдѣ онъ ихъ замѣчалъ; это видно между прочимъ изъ его доношенія Императрицѣ Екатеринѣ I гдѣ онъ даетъ ей превосходные совѣты объ управленіи государствомъ и говоритъ объ упущеніяхъ, вкравшихся въ разныя части управленія. Прежде всего онъ выставляетъ благородный принципъ, что «я бы за лучшее въ государствѣ исправленіе почитать имѣлъ, чтобъ на подданныхъ положить то, что понести могутъ, отъ чего и дѣла государственныя безъ препятствія и народнаго отягощенія правиться и успѣвать могутъ». Съ горечью онъ говоритъ объ сановникахъ государства ибо «никто прямо не покажетъ своего ревнительнаго труда; совѣсть же моя ни какъ долѣе того смотрѣть не можетъ».

И этотъ то энергическій, правдивый человѣкъ постоянно думалъ о возвышеніи власти сената и улучшеніи быта служилаго сословія. Въ его проэктѣ [2]) нѣтъ и тѣни того что отличало позднѣйшую бюрократію.

«Что домъ всякій безъ присмотру господина раззоряется и такъ для содержанія того изволилъ Его Величество опредѣлить

---

[1]) Извѣстія о Ягужинскомъ можно найти въ письмахъ Леди Рондо, п. 30 и въ Русскомъ Архивѣ, въ любопытномъ извлеченіи изъ книги Гельбига «Russische Günstlinge» изданной въ Тюбингенѣ въ 1809 г. Весьма желательно, чтобы это любопытное сочиненіе было вполнѣ издано на русскомъ языкѣ. Неблагопріятный отзывъ о Ягужинскомъ можно встрѣтить только у Миниха, но врядъ ли заслуживаетъ довѣрія этотъ генералъ, бывшій врагомъ Яг. и про котораго еще леди Рондо сказала стихами Отвая:

Trust not to him, he is bey nature false,
Disigning, cruel, suble, and inconstant.

[2]) Этотъ проэктъ см. въ чтеніяхъ Общ. люб. ист. и древ. Рос. 1860 г. кн. 4 стр. 269 и слѣд.

и отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ по перемѣнамъ въ домы; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, паки къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда паки ихъ срокъ выжить, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобъ они въ домахъ жили и смотрѣли»...

Областное управленія по его мнѣнію, необходимо подчинить строгимъ сенаторскимъ ревизіямъ, съ предоставленіемъ ревизующимъ сенаторамъ права жизни и смерти «а пока сіе въ дѣйство не будетъ произведено, то ни страху, ни порядку въ правленіи не будетъ»...

Нѣтъ того вопроса управленія, котораго бы не коснулась записка Ягужинскаго. Онъ говоритъ объ улучшеніяхъ въ артиллеріи и ревизіи, о земледѣліи и коммерціи и о мѣрахъ къ обеспеченію внѣшней безопасности, и во всѣхъ этихъ замѣчаніяхъ видна основательность человѣка, который знаетъ дѣло не по книжному ученію, не по теоретическимъ соображеніямъ, а какъ лицо, къ которому постоянно стекались дѣла по всѣмъ частямъ государственнаго управленія, который велъ по нимъ пренія въ сенатѣ, подсказывалъ сенаторамъ ихъ рѣшенія, умѣлъ направлять ихъ къ одной цѣли. Изрѣдка прорывается въ немъ насмѣшливое отношеніе къ сенаторамъ (но не къ сенату), слишкомъ еще неискусснымъ въ дѣлѣ управленія. Такъ, говоря о необходимости пересмотра тарифа, онъ осуждаетъ тарифъ, составленный сенаторами и замѣчаетъ что «въ сенатѣ жъ люди купечества такъ искусны, какъ я кузнечнаго дѣла.»

При такомъ положеніи вещей не удивительно, что должность генералъ-прокурора получила обширное развитіе и огромное значеніе: «генералъ-прокуроръ, говоритъ Гельбигъ, по старшинству послѣднее, по значенію первое лице въ сенатѣ; онъ засѣдаетъ въ сенатѣ, именемъ императора контролируетъ все что тамъ происходитъ; имѣетъ единственное и рѣшительное вліяніе на мнѣніе сенаторовъ.» Составитель записки о коллегіальномъ управленіи въ Россіи, противъ которой возражалъ Сперанскій [1]) еще лучше обрисовываетъ это положеніе генералъ-прокуроровъ, какъ

---

[1]) Архивъ г. Качалова 1859 г. к. 3.

высшей власти въ государствѣ. «Не будучи самъ судьею, говоритъ онъ, но получая свѣдѣніе о всѣхъ дѣлахъ въ сенатѣ производимыхъ, генералъ-прокуроръ дѣлаетъ о нихъ свое замѣчаніе словесно и письменно. Будучи всегда почти въ мнѣніяхъ своихъ подкрѣпляемъ Высочайшею властію, и слѣдственно получая вліяніе на сужденіе членовъ сената, онъ составлялъ кормило государственнаго управленія. Не нося званія перваго министра онъ былъ таковымъ на самомъ дѣлѣ. По сей то причинѣ названъ онъ окомъ» государя. Главнѣшая польза сего порядка вещей состояла въ двухъ отношеніяхъ; а) единство власти, заключавшейся въ особѣ генералъ-прокурора, вело всѣ части государственныхъ дѣлъ къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и прочаго судимы и разрѣшаемы были однообразно; часть финансовая, сія душа государства, находилась тогда подъ главнымъ вѣдомствомъ генералъ-прокурора. Всѣ обороты государственныхъ суммъ зависѣли отъ него; онъ посредствомъ сената наблюдалъ, побуждалъ и подвергалъ отчету всѣ мѣста и и лица, имѣвшія въ рукахъ своихъ казенныя суммы. б). Вторая выгода, заключавшаяся въ прежнемъ учрежденіи сената была политическая. Сословіе сіе, состоя подъ сильнымъ вліяніемъ генералъ-прокурора, могло быть направляемо по произволу верховной властію, во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ государь, сокрывая лице свое, желалъ къ рѣшенію оныхъ казаться не причастнымъ.

Такъ личное и коллегіальное начало въ нашемъ управленіи получили свою организацію подъ конецъ царствованія Петра I. Въ старомъ приказномъ управленіи они находились, какъ мы видѣли, въ безразличномъ состояніи; не смотря на всѣ старанія, въ приказахъ нельзя различить ни того ни другаго начала во всей его чистотѣ. Выдѣленіи ихъ въ реформахъ Петра навело на необходимость опредѣлить ихъ взаимное отношеніе. Сначала преобразователь очевидно думалъ совершенно устранить личное начало, въ которомъ онъ видѣлъ главнѣйшую причину безпорядковъ прежняго управленія. Теорія подсказывала ему, что учреженія внушаютъ больше довѣрія чѣмъ лица, Но личное начало имѣетъ важное значеніе для всякаго управленія. Самъ Петръ долженъ былъ отступить отъ принятой имъ системы. Наконецъ онъ увидѣлъ, что организуя одинъ элементъ приказнаго управленія — начало коллегіальное, зародышъ котораго мы видимъ въ составѣ при-

казовъ, необходимо организовать и другое начало—начало личное, которое мы видѣли въ способѣ порученій и распредѣленіи дѣлъ между приказами. Не обходимо было опредѣлить отношенія этихъ двухъ началъ. Каждому изъ нихъ было отведено свое мѣсто, указана доля участія, которую они должны принимать въ управленіи. Изъ вышепривенныхъ мнѣній можно бы вывести то поспѣшное заключенія, что генералъ-прокуръ, т. е личное начало въ администраціи, поглотилъ собою всѣ учрежденія. Фактическая сторона всегда увлекаетъ слишкомъ практическихъ писателей съ одной и иностранныхъ наблюдателей, останавлявающихся наповерхности вещей схватывающихъ внѣшніе симптомы учрежденій. Я рѣшаюсь не раздѣлять мнѣнія, высказаннаго однимъ изъ лучшихъ нашихъ историковъ [1]), что «для того чтобъ судить какое-бы то ни было учрежденіе и показать способъ и степень его вліянія на бытъ и положеніе народа, слѣдуетъ всегда смотрѣть на то какъ оно прилагалось, а не на его идею. Что такое идея учрежденія? Не ужели это есть нѣчто фантастическое, какое то не удавшееся стремленіе законодателя? Если это такъ, то *идеями*, можно назвать всякія нелѣпости, вызванныя минутными прихотями, падающія отъ прикосновенія дѣйствительной жизни. Но по отношенію къ учрежденіямъ, получающимъ право гражданства, вліяющимъ на административный бытъ страны въ теченіи цѣлаго столѣтія и послѣ паденія своего оставляющихъ не пустое мѣсто въ народной памяти, для такихъ учрежденій роль идеи играетъ одинъ изъ элементовъ государственнаго тѣла, выработанный историческою жизнію народа. Изучать такіе вопросы на не посредственномъ приложеніи началъ, представляемыхъ извѣстными учрежденіямъ, путь опасный, и не всегда вѣрный. Описать соотношеніе сената и генералъ-прокурора, на основаніи тѣхъ временныхъ, случайныхъ обстоятельствъ, которыя существовали еще въ эпоху Петра I, и могли пройти вмѣстѣ съ нею, возможно для писателя романовъ, но вредъ-ли полезно историку, а тѣмъ болѣе юристу.

Правда, личное начало, со всѣми его случайностями и возможностію произвола, получило сильное развитіе въ лицѣ генералъ-прокурора. Но гдѣ и какъ могъ генералъ-прокурорь осуществить

---

[1]) Костомаровъ, бунтъ Стеньки Разина. стр. 32 примѣч. 56.

свою власть? Онъ не имѣлъ отдѣльнаго вѣдомства. Фискалы находились конечно въ его распоряженіи, но ни назначеніе, ни увольненіе ихъ не подлежали ему: двѣ коллегіи камеръ и юстицъ продолжали вѣдать и назначать каждая своихъ фискаловъ, за преступленія свои судившихся въ сенатѣ. Слѣдовательно, если генералъ-прокуръ и имѣлъ вліяніе на фискаловъ, то вліяніе это тѣмъ болѣе придавало значеніе власти сената, давая ему возможность имѣть постоянное и строгое наблюденіе за частями судебною и финансовою, двумя важнѣйшими вопросами тогдашняго государства. Если система надзора, по устройству своему наиболѣе доступная установленію личнаго начала, въ тѣ времена зависѣла отъ него болѣе фактически, чѣмъ юридически, и продолжала вполнѣ подчиняться видамъ коллегіальнаго устройства, то въ другихъ частяхъ онъ еще менѣе могъ имѣть непосредственнаго значенія. Напомнить о законѣ, остановить исполненіе рѣшенія, донести государю, причемъ однако другіе сенаторы также могли объясниться съ нимъ, вотъ все, что могъ сдѣлать генералъ-прокуроръ.

Не такова была и мысль законодателя при учрежденіи этой должности. Не для раздору, не для безконечной борьбы, а для совокупной дѣятельности на пользу государственную, ввелъ Петръ личное начало въ коллегіи, при чемъ первое осталось только суррогатомъ послѣдняго. Оно не составляло никакой системы, тогда какъ коллегіи и сенатъ были стройной и сильной системой; оно ничего не рѣшало, нигдѣ не дѣйствовало — вся государственная дѣятельность во всей ея совокупности была представлена учрежденіямъ: лицу нигдѣ не было мѣста. Но каждое изъ этихъ началъ должно было осуществить часть Петровскихъ идей. Начиная реформы, онъ хотѣлъ раздѣлить вѣдомства, каждому дать спеціальныя руки, устранить произволъ правителей и достигъ этаго учрежденіемъ коллегій; за тѣмъ оставался вопросъ о контролѣ и объединеніи этой администраціи. Контроль большею частію задача коллективной дѣятельности, особенно въ финансовыхъ вопросахъ, предполагающихъ необходимость всесторонняго обсужденія предмета. Во всѣхъ странахъ финансовый контроль поручался учрежденію, имѣвшему права и организацію суда. Въ Англіи, до развитія представительнаго правленія, когда финансовые вопросы сдѣлали существенною задачею палатъ, высшій контроль государственныхъ доходовъ принадлежалъ суду казна

чейства. Во Франціи развилось и сохранилось знаменитое учрежденіе счетнаго суда, въ Россіи Петръ совершенно сосредоточилъ финансовую отчетность въ сенатѣ куда, какъ мы видѣли, должны были присылаться всѣ отчеты отвсюду, не исключая духовнаго управленія. Но кромѣ этихъ дѣйствій администраціи, осѣдавшихся на отчетахъ и рапортахъ, подлежащихъ, слѣдовательно, обсужденію въ концѣ долгаго срока — мѣсяца, трети и года, есть такіе предметы, гдѣ необходимъ немедленный контроль, немедленное пресѣченіе, *инстигованіе* и отвѣтственность. Для такихъ вопросовъ лучше всего можетъ удовлетворить учрежденіе болѣе гибкое, основанное на личномъ началѣ, и оно было учреждено для мѣстнаго управленія въ лицѣ фискаловъ, а съ перенесеніемъ центра государственнаго управленія въ лицѣ прокуроровъ. Точно то же можно сказать и въ отношеніи объединенія администраціи. Подобно тому какъ въ контролѣ, коллегіальное учрежденіе дѣйствуетъ только на основаніи суммы дѣйствій подчиненныхъ мѣстъ за весь извѣстный срокъ и оставляетъ безъ вниманія то, что не вошло и не могло войти въ отчетъ, и объединять администрацію оно можетъ только временами и на основаніи дѣйствій переданныхъ бумагѣ или доведенныхъ до его свѣденія другими лицами. Напротивъ, гибкое единоличное учрежденіе въ состояніи слѣдить шагъ за шагомъ за дѣйствіями администраціи и каждую минуту направлять дѣятельность разнообразныхъ мѣстъ къ одной цѣли. Выражаясь точнѣе, контроль суммы дѣйствій разныхъ правительственныхъ установленій, повѣрка цѣлой системы, цѣлаго направленія, выраженнаго въ этой суммѣ, есть задача коллегіи; устраненіе вредныхъ фактовъ въ отдѣльности, направленіе административной машины по мелочамъ, есть задача единоличнаго учрежденія. Коллегія устраняетъ разногласіе и столкновеніе между различными вѣдомствами, тогда они выразились въ цѣломъ рядѣ дѣйствій; прокурерія предотвращаетъ возможность такого ряда. Коллегіи въ этомъ отношеніи есть цензура карательная, прокурерія предупредительная.

Но для того, чтобы великая цѣль единства администраціи была достигнута, необходимо не внести разногласія въ самые элементы, составляющіе это контролизующее и объединяющее учрежденіе. Вотъ почему Петръ не создалъ изъ личнаго начала ничего отдѣльнаго, сомостоятельнаго, и вездѣ смотрѣлъ на него, какъ на

необходимую часть коллегіи, какъ на одинъ изъ ея органовъ, которымъ она дѣйствуетъ и говоритъ. Правда, онъ подчинилъ генералъ-прокурора непосредственно себѣ, но это было сдѣлано не въ видахъ разъединенія съ нимъ сената, а напротивъ, въ видахъ тѣснѣйшаго соединенія сената съ верховною властію. Дѣйствительно пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію могъ быть наполненъ только учрежденіемъ, достаточно близкимъ и сенату и верховной власти и такой потребности могло удовлетворить только *лице*. Легче отыскать одного довѣреннаго человѣка, чѣмъ нѣсколько; лице гибче и удобнѣе можетъ быть подвержено отвѣтственности, слѣдовательно удобнѣе для верховной власти; въ то же время для учрежденія оно не такъ опасно, какъ учрежденіе же, поставленное между нимъ и верховною властію. Группа всегда имѣетъ больше притягательной силы чѣмъ одно лице, особенно группа такихъ сановитыхъ людей какъ сенатъ, слѣдовательно, скорѣе она сольетъ это лице съ собою, чѣмъ сольется съ нимъ. Напротивъ, если между сенатомъ и верховною властію стоитъ установленіе, то оно сей часъ принимается его унижать, присвоивать себѣ всю правительственную власть, составлять независимую группу и такимъ образомъ ведетъ къ крайнему замѣшательству въ дѣлахъ, а иногда къ олигархіи. Во всѣхъ отношеніяхъ можно видѣть это единство генералъ-прокурора съ сенатомъ и, благодаря этому единству утвердилось и однообразіе въ нашей администраціи, имѣвшее наилучшіе результаты. «Опытъ прошедшаго времени доказалъ, говоритъ составитель приведенной нами записки, что главнѣйшая польза прежняго порядка, существовавшаго при генералъ-прокурорахъ, заключалась въ томъ, что сей вельможа, сохраняя въ рукахъ своихъ единство управленія, былъ настоящимъ хозяиномъ государства. Часть правительственная, казенная, соляная, горная, мануфактурная и прочія, будучи подчинены его надзору, двигались, распоряжались, дѣйствовали въ постоянномъ духѣ и направленіи. Если одна часть вредила или препятствовала ходу другой, если нѣкоторыя изъ лицъ правительственныхъ присвоивали себѣ права и выгоды, имъ непринадлежавшія, немедленно генералъ прокуроръ вводилъ каждое мѣсто и лице въ свойственную ему черту. Не имѣя причинъ увлекаться особымъ предпочтеніемъ къ той или другой части, ибо былъ хозяиномъ цѣлаго, онъ смотрѣлъ на всѣ предметы глазами безпристрастными.»

Какое же начало представлялъ собою генералъ прокуроръ? Нѣтъ ничего легче, какъ объявить его бюрократическимъ элементомъ въ коллегіальномъ управленіи Петра I. Это сразу отстраняетъ всѣ затрудненія. Можно объяснить, что генералъ прокуроръ поглотилъ самостоятельность сената, потомъ что онъ проложилъ путь къ преобладанію личнаго управленія, введеннаго позднѣйшими преобразованіями. Такъ и поступаютъ нѣкоторые юристы. Но врядъ ли такой пріемъ можетъ повести къ правильному разъясненію вопроса. Изъ того, что нѣкоторыя функціи власти въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ можно и должно было предоставить личной дѣятельности нѣкоторыхъ чиновниковъ, нельзя еще выводить заключенія, что этимъ самымъ внесено было въ устройство то, что называется теперь бюрократическимъ элементомъ. Въ такомъ случаѣ прійдется произвести въ бюрократію рекетмейстера, герольдмейстера и другихъ лицъ, находившихся при сенатѣ. Лице, облеченное нѣкоторою долею власти, не представляетъ еще собою бюрократіи. Бюрократія есть *система лицъ*, между которыми распредѣлены отдѣльныя части управленія, и которыя расположены такимъ порядкомъ, что нисшіе поглощаются высшими, не оставляя ни какого слѣда своей дѣятельности. Генералъ прокуроръ не стоялъ во главѣ такой системы; даже учрежденіе фискаловъ, по роду своей дѣятельности ближе всего сталкивавшееся съ нимъ и даже находившееся въ подчиненіи ему, продолжаетъ существовать какъ нѣчто отдѣльное, независимое. Количество прокуроровъ слишкомъ невелико, чтобы назвать его системой. При томъ каждый изъ нихъ и самъ генералъ прокуроръ находились при коллегіяхъ, слѣдовательно извѣстныхъ группахъ лицъ, отличныхъ по своимъ способностямъ и значенію въ государствѣ: поглощать такія группы врядъ ли было въ ихъ силахъ. Напротивъ, генералъ прокуроръ препятствовалъ поглощенію сената другими началами, дѣйствительно враждебными коллегіальному началу. Когда эти элементы взяли верхъ, они не нашли лучшаго средства поколебать независимость сената, какъ уничтожить генералъ прокурора.

Россія была *приказана* двумъ учрежденіямъ, тѣсно соединеннымъ между собою и составлявшимъ, въ сущности, одно учрежденіе—сенату и генералъ прокурору. Каждый изъ нихъ служилъ дѣятельнымъ и энергическимъ исполнителемъ идей Петра I-го. Вѣдомства были распредѣлены между коллегіями съ небольшими

зародышами раздѣленія властей; сенатъ и генералъ прокуроръ контролировали и направляли къ единству ихъ дѣятельность. Трудно опредѣлить гдѣ кончалась дѣятельность одного и начиналась роль другаго. Она выражалась въ такихъ однообразныхъ актахъ, въ такихъ строго послѣдовательныхъ распоряженіяхъ, что нельзя не признать ее продуктомъ совокупнаго усилія этихъ двухъ, по-видимому враждебныхъ, элементовъ, искусно слитыхъ въ одно цѣлое комбинаціями Петра I-го.

Такимъ образомъ старая Россія вся сказалась въ преобразованныхъ учрежденіяхъ. Если государственная идея, организація учрежденій занесены къ намъ изъ запада, понятіе о службѣ, какъ о природныхъ обязанностяхъ служащаго осталась почти таже, съ тою только разницею, что мѣсто родоваго старшинства заступило служебное достоинство. По всѣмъ инстанціямъ новаго управленія распредѣлилась та часть служебнаго сословія, которую Петръ оставилъ у гражданскихъ дѣлъ; на ея попеченіи, на ея отвѣтственности основалось государство. И вматриваясь въ духъ и значеніе этихъ, по видимому иноземныхъ, учрежденій, нельзя не замѣтить что есть нѣчто общее между ними и старыми приказами; они и въ особенности сенатъ, скоро сдѣлались необыкновенно популярны. Національность этихъ учрежденій высказалась скоро самымъ нагляднымъ образомъ; съ этаго времени вся исторія ихъ вращается около вопросовъ, оставленныхъ намъ старою Россіею. Между тѣмъ какъ на западѣ Европы, учрежденія, сословія, институты борятся за разъединеніе съ верховною властію, за самобытное, отдѣльное существованіе, исторія нашей администраціи есть не что иное, какъ стремленіе создать такое же единеніе верховной власти съ служилымъ сословіемъ, какое представляетъ намъ царь и земство старой Россіи. Необходимость такого единства была очевидна. Законодательная кодификація еще не существовала. Законодатель успѣлъ создать только органы новаго управленія, но не успѣлъ опредѣлить самыхъ его началъ. Выработка этихъ началъ зависѣла или отъ дальнѣйшей теоретической, законодательной дѣятельности или отъ практики самыхъ учрежденій. Но кто могъ продожать дѣло Петра въ дѣлѣ законодательства? Гдѣ, до самыхъ временъ Екатерины, умъ, могущій вести дальше то, что онъ началъ? Дѣло Петра могло продолжаться только практическою дѣятельностью судебныхъ и административныхъ мѣстъ, такимъ казуистическимъ путемъ, тѣмъ же восхожденіемъ отъ част-

ныхъ случаевъ къ общему правилу, какое мы видимъ въ прежнее время. Старая Россія не умерла въ этомъ отношеніи; а если она не умерла, то начала ея предъявляли свои требованія. Если новая организація не уничтожила прежняго принципа управленія, то принципъ этотъ долженъ былъ опредѣлить отношеніе правительственныхъ мѣстъ къ Верховной власти. Въ старой Россіи казуистическій порядокъ логически вытекалъ изъ системы порученій, а система порученій вела къ необходимости полнаго единства служилаго сословія съ особою царя. Могло ли быть иначе въ преобразованной Россіи? Если нѣтъ, то исторически сложившійся взглядъ на службу не долго бы выдержалъ противоположеніе царя и управленія, какъ это выработано на западѣ. Сенатъ дѣйствительно не долго удержался безъ такого связующаго начала. Связующее начало было найдено Петромъ въ учрежденіи генералъ-прокурора. Они слѣдовательно, были установлены столько же въ интересахъ новыхъ учрежденій, сколько и для удовлетворенія потребностей управленія, оставленныхъ Петру старою Россіею. Онъ могъ отрѣшиться отъ приказовъ, въ смыслѣ судейскаго произвола и безотчетности, но не могъ отказаться отъ приказнаго начала, въ томъ смыслѣ, что не могъ поставить совершенно своей теоретической, законодательной дѣятельности на мѣсто правительственныхъ мѣстъ. Прогрессъ былъ въ томъ, что онъ *приказалъ* Россію учрежденіямъ съ лучшею организаціею, чѣмъ старые приказы, но все таки установленное имъ управленіе было *порученіе* въ обширномъ смыслѣ этаго слова, а система порученій требовала и послѣдняго начала старой Россіи—единство верховной власти съ служилымъ классомъ. Такая потребность вызвала генералъ-прокурора. Опытъ доказалъ впослѣдствіи, что учрежденіе это было единственнымъ средствомъ удовлетворить этой потребности. Всѣ попытки замѣнить его приводили къ разъединенію органовъ управленія и хаосу въ администраціи.

Если стремленіе Петра разграничить вѣдомства, объединить администрацію, создать прочный оплотъ законности и порядка въ лицѣ Сената, должно было рушиться, то это не было дѣломъ генералъ-прокуроровъ. Въ другихъ причинахъ, въ другихъ элементахъ таилось будущее распаденіе его системы.

Однородность, или, что тоже, однообразіе, въ государственномъ устройствѣ съ большимъ трудомъ достигается въ политической жизни страны, особенно въ томъ ея періодѣ, когда рѣчь

идетъ о равновѣсіи выдѣленныхъ уже искусственно административныхъ тѣлъ. Въ старой Россіи въ кажущейся однородности политическихъ учрежденій происходили самыя разнообразныя колебанія, не измѣнявшія впрочемъ ея общаго характера. Сегодня тотъ или другой приказъ получалъ больше значенія, которое завтра уступалъ другому; завтра ему поручались дѣла, находившіяся вчера въ завѣдываніи другаго приказа или двора. Но всѣ эти учрежденія оставались вѣрными своему основному типу, подобно тому какъ тѣла безформенныхъ животныхъ остаются тѣже, не смотря на безпрерывное перемѣщеніе тканей. Все было проникнуто идеею одного служилаго сословія, въ средѣ котораго происходило только перемѣщеніе дѣлъ, но не выдѣленіе вѣдомствъ.

Подъ вліяніемъ Петра и его искусственно созданныхъ коллегій и другихъ учрежденій, задача внутренней политики была сведена на вопросъ о механическомъ равновѣсіи и органическомъ разнообразіи частей управленія. Пока рѣчь шла о способахъ контроля, о порядкѣ подчиненія коллегій, дѣло не шло дальше механическаго уравновѣшенія частей; но когда дѣло шло объ органической сторонѣ этихъ учрежденій, тогда приходилось считаться съ элементами старой Россіи и это представляло нелегкую задачу.

Мы видѣли, что для водворенія единства въ администраціи Петръ прибѣгнулъ къ двумъ средствамъ; одно изъ нихъ было выработано въ теоріи и заключалось въ сосредоточеніи высшаго надзора въ сенатѣ, другое было тѣсно связано со всею исторіею Россіи и заключалось въ предоставленіи всего служилаго сословія, а съ тѣмъ вмѣстѣ и всѣхъ должностей, въ распоряженіе сената. И то и другое удалось ему только до нѣкоторой степени. Въ отношеніи вопросовъ внутренняго управленія дѣло разрѣшилось довольно удачно. Областное управленіе, тѣсно связанное съ камеръ и юстицъ-коллегіей посредствомъ системы фискаловъ, подчиненныхъ въ свою очередь генералъ-прокурору, находилось постоянно подъ строгимъ наблюденіемъ сената. Также успѣшно шли дѣла и тамъ, гдѣ срочные отчеты и система прокуроровъ были достаточны для возбужденія отчетности учрежденій и направленія ихъ къ однообразной дѣятельности, какъ это было въ другихъ гражданскихъ коллегіяхъ, кромѣ иностранной. Но въ числѣ государственныхъ вопросовъ того времени были такіе, которые рѣзко выступали изъ общей массы дѣлъ. Велико было дѣло просвѣще-

нія, правосудія, торговли, промышленности, финансовъ, но всѣ они не имѣли такого жгучаго интереса какъ вопросъ о границахъ молодаго государства — всѣ вопросы отступили на задній планъ предъ завоевательными планами Петра. Военное дѣло для него по необходимости имѣетъ предпочтеніе надъ всѣми остальными. Флотъ и сухопутное войско раньше всѣхъ другихъ учрежденій получаютъ организацію и, по стройности своей, рѣзко отдѣляются отъ неустроенной массы другихъ вѣдомствъ.

До самаго конца, Петръ все вниманіе свое обращаетъ на эти два предмета, которымъ онъ обязанъ своимъ могуществомъ; между тѣмъ какъ разверстка вѣдомствъ, объединеніе администраціи, были почти предоставлены собственнымъ силамъ вновь созданныхъ учрежденій, улучшеніе за улучшеніемъ слѣдовали въ арміи, подъ личнымъ надзоромъ самаго Государя. Вслѣдствіе этаго, послѣ его смерти полуустроенное гражданское, управленіе съ сенатомъ и генералъ прокуроромъ въ главѣ, встрѣтилось лицомъ къ лицу съ могущественнымъ, стройно организованнымъ противникомъ въ лицѣ двухъ военныхъ коллегій. По закону они были коллегіи, подчинявшіяся управительному сенату, но на дѣлѣ они были организаціею самыхъ могущественныхъ силъ страны и скорѣе могли поглотить другія учрежденія, чѣмъ подчиниться организующей власти сената. Если это было качественною причиною неудачи Петровскихъ учрежденій, то способъ распредѣленія служилаго сословія является причиною *количественною*. Мы видѣли, что на всѣ обширныя свои образованія по гражданской части Петръ отпускалъ чрезвычайно какъ мало служащихъ; главная его забота была направлена къ пополненію арміи и флота. Сюда стекалось все служебное дворянство, смотрѣвшее вслѣдствіе этаго на военную службу какъ на главное, а на гражданскую, или *статскую*, какъ на побочное дѣло, какъ на средство къ вознагражденію выслужившагося офицера.

Такъ произошло разъединеніе въ рядахъ самаго служилаго сословія; въ прежнее время переходъ отъ одного рода службы къ другому, отъ государственныхъ дѣлъ къ ратному, а оттуда къ областному управленію, не представлялъ никакого затрудненія и часто одна служба смѣнялась другою. Теперь главная служба— служба военная. Самъ законодатель называетъ военныхъ служилыми людьми—прочее государево дѣло представлялось низкимъ, въ сравненіи съ этою дѣятельностію. Не удивительно что при

процессѣ обособленія различныхъ вѣдомствъ, который переживала тогда Россія, всѣ лучшія соки страны направлялись въ одну эту сторону, образовали такую организацію, отъ давленія которой и до настоящаго времени не ушла Россія.

Невольно представляется теперь вопросъ, могла ли произойти у насъ стройная организація всего управленія подъ вѣденіемъ однаго верховнаго мѣста, когда организующее начало, обладая ничтожными средствами и ничтожною опытностію, имѣло дѣло съ такими частями управленія, гдѣ организація совершилась уже давно помимо его и которыя опирались на лучшую часть служилаго сословія? Различіе это выдавалось тѣмъ рѣзче, что коллегіальная форма, существенно необходимая для осуществленія надзора, и отвѣтственности коллегій предъ сенатомъ, не могла представлять особенной важности въ военномъ вѣдомствѣ. Въ сферѣ гражданскаго управленія она представлялась лучшею формой соединеніе служащихъ лицъ, потому что гражданская часть не имѣла подъ собою ни какой другой организаціи, кромѣ отмѣненной преобразователемъ. Напротивъ, военное вѣдомство опиралось на прочную, всесторонне разработанную организацію военнаго устава. Уставами, подобными воинскому и адмиралтейскому, не обладала ни одна изъ гражданскихъ коллегій: стоитъ только сравнить, наприм., регламенты камеръ, коммерцъ, мануфактуръ, бергъ коллегіи съ военными уставами, чтобы увидѣть какъ поразительная скудость матеріала, стремленіе къ общимъ фразамъ, шаткость началъ однихъ, отличается отъ обширности регламентаціи и подробностей другихъ. Иногда даже законодатель не трудится повторять для гражданскихъ коллегій то, что уже сказано имъ въ военныхъ уставахъ. Такъ, наприм., онъ приказалъ имъ всѣмъ списать свои уставы съ регламента адмиралтейской коллегіи. Коллегіальное начало въ военномъ вѣдомствѣ является, такимъ образомъ, слабою попыткою основать всѣ учрежденія на одномъ началѣ и неудачнымъ средствомъ подчинить ихъ одному высшему учрежденію. Что достигало своей цѣли въ гражданскихъ установленіяхъ, гдѣ коллегіальное устройство было все—оказывалось безсильнымъ въ учрежденіяхъ военныхъ.

Верховный тайный совѣтъ и кабинетъ.

При возстановленіи, въ 1730 г., сената, генералъ-прокурора и прокуроровъ, императрица Анна Ивановна говоритъ, что не знаетъ кѣмъ и какъ уничтожены генералъ-прокуроры и прокуроры; это она говоритъ 4 года спустя послѣ этаго произшествія. Что-же можно сказать теперь, чрезъ 130 лѣтъ? Скудность напечатанныхъ документовъ, относящихся къ этому времени, противорѣчивые толки современниковъ, все заставляетъ дѣлать выводы по этому предмету съ большею осмотрительностію. Прежде всего посмотримъ, что говорятъ факты, по крайней мѣрѣ изъ тѣхъ источниковъ, которыми мы можемъ располагать.

10 Февраля 1726 г., собрались, по приглашенію канцлера графа Головкина, въ коллегію иностранныхъ дѣлъ фельдмаршалъ князь Меньшиковъ, генералъ адмиралъ Апраксинъ, дѣйствительный тайный совѣтникъ Толстой, князь Д. М. Голицынъ и Генералъ-прокуроръ Ягужинскій. Остерманъ не пріѣхалъ по причинѣ болѣзни. Канцлеръ прочелъ указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта отъ 8 февраля. «Протоколы подписывать всѣмъ, а указы скрѣплять члену иностранной коллегіи Степанову. Членами объявлены всѣ вышесказанныя особы, кромѣ Ягужинскаго; на мѣсто этихъ лицъ въ сенатъ назначены новые сенаторы.» Въ вѣдомство совѣта должны были поступить всѣ важнѣйшія внѣшнія и внутреннія дѣла; предсѣдательствовать въ совѣтѣ обѣщала сама императрица [1]). Во тотъ-же день было сдѣлано нѣсколько постановленій о Персіи, Турціи и Гольштиніи. Указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта, былъ отправленъ въ сенатъ на

---

[1]) Протоколы верховнаго тайнаго совѣта, въ чтеніяхъ общ. ист. и др. Росс.

слѣдующій день по полученіи указа; сенатъ на другой день послалъ экзекутора объявить «что сенатъ, оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи и достоинствѣ, принять указа того не можетъ.» 13 февраля Императрица послала кабинетъ секретаря Макарова чтобы онъ подтвердилъ сенату поступать непремѣнно во всемъ по ея указу 8 февраля. Сенатъ долженъ былъ уступить. Въ чемъ состояла сущность этаго учрежденія, существованіе котораго сенатъ никакъ не хотѣлъ признать? Указъ [1]) говоритъ, что новое установленіе учреждается по образцу нѣкогда учрежденнаго сената, для занятія высшими государственными дѣлами, которыя неудобно оставлять въ вѣденіи сената, такъ какъ ему и безъ того дѣла много по вопросамъ внутренняго управленія, а что государственныя дѣла необходимо поручить лицамъ, не связаннымъ ни какими опредѣленными занятіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ указъ опредѣляетъ отношеніе новаго учрежденія къ другимъ установленіямъ. Верховный тайный совѣтъ всюду посылаетъ указы, не исключая сената; отъ сената и прочихъ коллегій, получаетъ доношенія. Сенатъ сносится съ коллегіями иностранною и двумя воинскими промеморіями, прочія же оставлены подъ его приказами. Слѣдовательно первоначальное равенство коллегій окончательно нарушено.

По всему ходу дѣлъ видно, что учрежденіе совѣта принадлежитъ къ разряду самыхъ неожиданныхъ и внезапныхъ государственныхъ переворотовъ. Ничего подготовленнаго гласно и всенародно, какъ подготовлялъ свои преобразованія Петръ; никакой откровенности, никакой основательности въ мотивахъ. Члены В. Т. Совѣта точно боятся чего нибудь; душа всего дѣла, Остерманъ даже не пріѣхалъ въ первое засѣданіе. Этотъ человѣкъ, два раза подготовлявшій владычество тайнаго совѣта, какъ будто боится своего же дѣла. Сенатъ пораженъ указомъ; онъ, любимое дитя великаго Петра, вчерашній повелитель Россіи, сегодня становится въ разрядъ простыхъ коллегій.

Дѣло, задуманное членами совѣта, дѣйствительно требовало тайны и быстроты; предстояло произвести довольно значительный переворотъ въ государственной администраціи.

Два элемента не могли ужиться съ первенствомъ сената: военное управленіе и высшіе дворянскіе роды. Для однихъ первенство

---

[1]) П. З. С. № 4830.

сената было подчиненіемъ военнаго начала гражданскому, обязанность подвергаться его придирчивому контролю, обязанность не пріятная для князя Меньшикова, вновь сдѣлавшагося президентомъ этой коллегіи, не задолго до смерти Петра. Для старыхъ боярскихъ родовъ владычество сената соединялось съ понятіемъ о табели о рангахъ, о необходимости служебнаго достоинства для повышенія въ службѣ, о строгой диктатурѣ сената надъ совокупностію служилаго соловія. Для государственныхъ коллегій нужна была эманципація отъ контроля сената, для старо-дворянской партіи возможность достигать высшаго значенія въ государствѣ, чрезъ посредство одной придворной службы играть роль, не пройдя суровой школы петровскихъ чиновъ. Коллегіямъ нужно было окончательно стать въ непосредственное отношеніе къ особѣ государя, придворнымъ составить особенное сословіе привилегированныхъ совѣтниковъ государя. Изъ этихъ то элементовъ Остерманъ создалъ свои комбинаціи; военное и придворное начало заявили свои желанія, онъ взялъ на себя трудъ сформировать пригодное для нихъ учрежденіе и отвести ему данное мѣсто въ средѣ другихъ установленій. Онъ нашелъ средство дать тремъ государственнымъ коллегіямъ мѣсто въ совѣтѣ и, такимъ образомъ, избавить ихъ отъ подчиненія сенату;—странно же было, въ самомъ дѣлѣ, чтобы одни и тѣже лица давали указы сенату въ качествѣ членовъ верховнаго тайнаго совѣта и посылали бы къ нему рапорты, какъ президенты коллегій. Для придворныхъ онъ доставилъ возможность удовлетворить своему честолюбію, не проходя служебнаго поприща и найти пріятное занятіе, не предаваясь серьезному труду.

Если бы мысль верховнаго тайнаго совѣта была доведена до конца, то управленіе Россіи передѣлалось сообразно тому, какой изъ этихъ элементовъ взялъ бы верхъ. Если бы совѣтъ превратился въ орудіе государственныхъ коллегій, все управленіе приняло бы военный оттѣнокъ, какъ это и случилось во время могущества князя Меньшикова и позже, во время господства кабинета Миниха. Но, неожиданнымъ для всѣхъ образомъ, въ тайномъ совѣтѣ прорвалось другое начало, повидимому забытое Россіею. Должности членовъ совѣта попадаютъ въ руки придворныхъ боярскихъ родовъ, быстро складывается у насъ олигархія, дѣло заходитъ о перемѣнѣ основы и формы правленія и это положило конецъ существованію совѣта.

Во всякомъ случаѣ, отношенія верховной власти къ учрежденіямъ значительно измѣнились. Остерманъ понялъ гдѣ должно искать разрѣшенія занимавшей его задачи. Вся жизнь Петра была посвящена заботѣ поручить каждое дѣло учрежденію, объединить эти учрежденія и затѣмъ закрѣпить связь высшаго учрежденія съ верховною властію. Цѣль эта была имъ достигнута послѣднимъ преобразованіемъ сената и учрежденіемъ должности генералъ-прокурора. Имѣя въ виду совершенно противоположныя цѣли, в. т. совѣтъ поспѣшилъ уничтожить должность генералъ-прокурора и преобразовать сенатъ.

Юридически должность генералъ-прокурора никогда не была уничтожена, но она исчезла фактически въ сенатѣ съ самаго учрежденія верховнаго тайнаго совѣта. Ягужинскій не получилъ мѣста въ совѣтѣ и скоро послѣ того былъ отправленъ резидентомъ въ Польшу. Сенатъ лишился своего докладчика и доступа къ государынѣ; между нимъ и ею стоялъ верховный тайный совѣтъ или другими, словами, онъ зналъ только Императрицу въ верховномъ тайномъ совѣтѣ [1]). Вмѣстѣ съ генералъ-прокуроромъ исчезли и его помощники прокуроры, слѣдовательно положено начало разъединенію въ коллегіальномъ устройствѣ.

Трудно опредѣлить какія дѣла предоставилъ себѣ совѣтъ; очевидно то, что онъ стремится сосредоточить все управленія въ своихъ рукахъ, такъ что различіе между этимъ учрежденіемъ и сенатомъ не качественное, а количественное; онъ схожъ съ сенатомъ по самой своей организаціи; онъ не довольствуется ролью старой боярской думы, качествомъ ближайшихъ совѣтниковъ государя съ совѣщательнымъ голосомъ; онъ имѣетъ предъ собою примѣръ самостоятельныхъ инстанцій въ коллегіяхъ. Узурпируя власть сената, онъ не могъ взять меньше, чѣмъ имѣлъ онъ, а постарался взять больше [2]) въ томъ смыслѣ, что не допустилъ никакого посредника между собою и монархомъ. Оттого верховныя права, безопасныя въ рукахъ сената съ генералъ-прокуроромъ, явились разрушительнымъ элементомъ въ рукахъ в. т. совѣта, орудіемъ деспотизма при Меньшиковѣ и олигархіи при Долгорукихъ. [3]).

---

[1]) См. П. С. З. № 4847.

[2]) Ср. статью гр. Сперанскаго въ архивѣ г. Калочава 1859 г., ч. 3. «совѣту принадлежала не только власть совѣщательная, но и власть дѣйствительнаго управленія.

[3]) Замѣчательно что Минихъ, хорошо вообще знакомый съ исторіею

Сначала совѣтъ объявилъ, что будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами, но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ, теперь уже не правительствующій, а высокій, участія въ тѣхъ вопросахъ, которые подлежали прежде его непосредственному вѣдѣнію. Совѣтъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ сенатомъ [1]). Князь Меньшиковъ получилъ право докладывать по дѣламъ военной коллегіи самой Императрицѣ. Верховный тайный совѣтъ распоряжается рекрутскими наборами; за тѣмъ приказываетъ подавать себѣ еженедѣльныя вѣдомости о приходѣ и расходѣ денежной казны, запрещаетъ отпускать деньги изъ штатъ-конторы безъ повелѣнія всего тайнаго совѣта; уничтожаетъ права сената опредѣлять на должности, предписавъ ему представлять кандидатовъ къ себѣ на утвержденіе. Это ограниченіе дошло до того, что если кандидаты эти находятся въ военной службѣ, то сенатъ не можетъ ихъ представлять, не снесшись предварительно съ военной коллегіей. За сенатомъ оставлено право непосредственно опредѣлять только въ низшія должности центральнаго и областнаго управленія: воеводъ, ассессоровъ, камерировъ и проч. При этомъ вопросъ объ областномъ управленіи также не ушелъ отъ Совѣта; онъ поспѣшилъ отмѣнить учрежденія Петра и усилить власть губернаторовъ и воеводъ. Трудно опредѣлить, что руководило совѣтомъ при такой реформѣ. Можетъ быть недостатокъ казны, можетъ быть другія соображенія, болѣе сродныя характеру князя Меньшикова [2]). Еще болѣе старался унизить совѣтъ судебное зна-

Россіи, впадаетъ въ грубую ошибку, относя учрежденія верховнаго тайнаго совѣта только ко времени Петра II. Ошибка эта имѣетъ развѣ то основаніе, что до ссылки Меньшикова, верховный тайный совѣтъ былъ орудіемъ въ рукахъ временщика.

[1]) Протоколы верховнаго тайнаго с. 17 и 18 февраля 1726 г.

[2]) Мотивы возстанновленія воеводъ можетъ быть ошибочно приведены въ маркизѣ де-ла-Шетарди г. Пекарскаго стр. 78 „Сборъ податей былъ возложенъ на полки въ мѣстѣ ихъ квартированія и это было сдѣлано съ тою цѣлію, чтобы предотвратить взяточничество воеводъ, которые никогда не пропускали случая вознаградить себя за подарки любимцамъ, при назначеніи въ такія должности. По этой самой причинѣ воеводы были уничтожены Петромъ Великимъ. Но при возшествіи Екатерины, тѣ же самые воеводы были возстановлены по тѣмъ же самымъ уваженіемъ по которымъ были уничтожены въ прежнее царствованіе, именно князь Меньши-

ченіе сената. Рекетмейстеръ, одно изъ важнѣйшихъ орудій вліянія сената въ судебныхъ дѣлахъ, былъ уничтоженъ и дѣла его поручены сенатскому оберъ секретарю. Всѣ рѣшенія, по которымъ преступники приговаривались къ смертной казни или политической смерти, сенатъ не могъ приводить въ исполненіе самъ собою, не представивъ ихъ предварительно въ верховный тайный совѣтъ. Военной коллегіи представлено право разсматривать и конфирмовать приговоры по дѣламъ о нижнихъ воинскихъ чинахъ, не представляя въ сенатъ. Контролирующее значеніе сената также уменьшилось, такъ какъ совѣтъ поспѣшилъ возстановить ревизіонъ коллегію, присоединенную Петромъ къ сенату въ видахъ усиленія его власти. Мотивы этого поступка и дальнѣйшія распоряженія совѣта доказываютъ его непремѣнную рѣшимость поколебать значеніе своего противника. Такъ, какъ неизвѣстно число доходовъ и расходовъ, говоритъ протоколъ 9 января 1727 г., и экономія была извѣстна у насъ только по имени, то учредить ревизіонъ коллегію, которая бы доносила всякій мѣсяцъ въ совѣтъ, смотрѣла на крѣпко не превосходитъ-ли государственный расходъ приходу, смотрѣла за исправною выдачею жалованья разнымъ чинамъ, при случающихся важныхъ дѣлахъ призывать въ верховный тайный совѣтъ одинъ или два раза въ недѣлю сенаторовъ и президентовъ коллегій для совѣта.

Какъ далеко заходили претензіи совѣта, видно изъ протокола засѣданія, бывшаго подъ предсѣдательствомъ герцога гольштинскаго, посаженнаго въ совѣтѣ очевидно съ цѣлью задержать деспотическія порывы Меньшикова. Онъ уже тогда видѣлъ стремленіе совѣта сдѣлаться верховнымъ трибуналомъ въ государствѣ, наряду съ властью государя и старался ввести его въ предѣлы совѣщательнаго собранія, удовлеторивъ его самолюбію униженіемъ въ его пользу другихъ учрежденій. Такъ онъ объявляетъ, что «совѣтъ не есть особенное судилище, а собраніе къ облегченію бремени правленія». Но вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлено апелляціи на сенатъ и коллегіи подавать въ совѣтъ. Далѣе, запрещено дѣлать какія бы то не было денежныя выдачи сенату, синоду и коллегіямъ безъ указа верховнаго тайнаго совѣта; сенатъ попалъ въ совер-

ковъ, извѣстный своею своею жадностію къ деньгамъ могъ одинъ извлекать большія суммы отъ опредѣленія воеводъ. Имъ былъ снова представленъ сборъ податей.» Конечно слова эти имѣютъ скорѣе частный историческій, чѣмъ обще юридическій интересъ.

шенную опеку; такъ ему, наравнѣ съ прочими коллегіями приказано представить счеты въ ревизіонъ-коллегію, подъ страхомъ удержанія жалованья у сенаторовъ и чиновъ коллегіи, пока они не исполнятъ этаго требованія. За тѣмъ постановлено, что сенаторы, приходящіе съ доношеніями въ совѣтъ не могутъ присутствовать въ немъ во время засѣданія, а послѣ велѣно сопровождать ихъ секретарямъ [1]); онъ принималъ жалобы и челобитныя, назначая для этого особые дни, требовалъ вѣдомости о недоимкахъ, объ отписанныхъ деревняхъ [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что подобное направленіе высшей администраціи вредно должно было отразиться на коллегіяхъ. Думая ихъ освободить отъ контроля сената, оно вмѣсто того вносило въ въ нихъ хаосъ и неопредѣленность, только что устраненные Петромъ. Двѣ воинскія и иностранная коллегіи сначала были освобождены отъ вліянія сената, а потомъ и верховнаго совѣта «по важности производящихся въ нихъ дѣлахъ» (какъ будто контролировать нужно пустыя дѣла). Вслѣдствіе этаго у коллегій этихъ развились непомѣрныя требованія по отношенію къ другимъ, такъ что сенатъ долженъ былъ отстаивать независимость ихъ. Въ концѣ 1726 г., они потребовали чтобы герольдія и рекетмейстерская контора сносились съ ними доношеніями, на томъ основаніи, что они подчинены сенату, съ которымъ государственныя коллегіи сносятся промеморіями. Сенату надо было убѣдить своихъ воинственныхъ противниковъ въ неосновательности ихъ требованій [3]). Видя такія примѣры въ своихъ собратіяхъ, другія коллегіи поспѣшили заявить свою независимость и сноситься непосредственно съ верховнымъ совѣтомъ, представляя ему доклады и проэкты законовъ помимо сената [4]). Иначе это, впрочемъ, и быть не могло, потому что верховный совѣтъ постоянно старался низвесть сенатъ на степень другихъ коллегій, призывая его членовъ на равнѣ съ президентами и членами коллегій для объясненій и отвѣта Въ тоже время коллегіи передѣлывались въ составѣ, уничтожались и даже замѣнялись личными порученіями. Такъ, напримѣръ,

---

[1]) См. протоколы верховнаго тайнаго совѣта id. П. С. З. 4847, 4853, 4862, 4930, 4998, 5023, 5105, 5132.

[2]) Ср. графъ Сперанскій въ той же статьѣ.

[3]) № 4932.

[4]) Для примѣру ср. № 5273, 5274 и 5275.

штатсъ контора подчинена камеръ коллегіи, а мануфактуръ коллегія вовсе уничтожена, надъ фабрикантами назначенъ одинъ протекторъ. Дѣятельность оставшихся коллегій стѣснена; безъ нихъ даже обходятся въ важнѣйшихъ вопросахъ внутренняго управленія. Самые важные акты того времени исходятъ безъ участія и даже безъ вѣдома коллегій. Горный уставъ, бергъ привиллегія изданы мимо бергъ коллегіи. Вексельный уставъ мимо коммерцъ коллегіи [1]).

Неудивительно, что скоро вся система, созданная Петромъ разрушилась на столько, что уже съ трудомъ можно было найти исходную точку русской администраціи. Уже въ царствованіи Петра II учрежденія наши представляютъ многочисленную и разноообразную массу ничѣмъ не связанныхъ мѣстъ и лицъ. У Бюшинга[2]). помѣщено любопытное перечисленіе этихъ учрежденій и лицъ ихъ наполнявшихъ. Въ документѣ этомъ, имѣющемъ всѣ признаки достовѣрности, они сгруппированы слѣдующимъ образомъ. На первомъ мѣстѣ стоитъ верховный тайный совѣтъ, какъ высшее правительственное мѣсто имперіи. За тѣмъ слѣдуетъ перечисленіе колллегій, и между ними на первомъ мѣстѣ сенатъ, которому принадлежитъ управленіе государственнымъ хозяйствомъ юстиціею и полиціею (dieses Collegium führet die ober Direction Aller im Reiche verfallenden Kammer-Oekonomie-Justitz-Polizei und anderen Sachen und stehet immediatement unter dem Befehle und Ordres des Geheimen Conseil). Такимъ образомъ за сенатомъ осталось только то, что окончательно утвердилось за нимъ, благодаря дѣятельности генералъ прокурора: дѣла по камеръ и юстицъ коллегіи. Кромѣ того, непосредственно при сенатѣ состоятъ канцелярія герольдіи и мануфактуръ контора. Военная коллегія, подъ руководствомъ президента генерала Миниха, получила уже обширное развитіе, съ самостоятельными хозяйственными, ревизіонными и даже судебными частями. Такъ при ней состоятъ оберъ коммисиріатъ, кригсъ-цалъ-контора, правіантская контора и генералъ-аудиторіатъ [3]). Адмиралтейская кол-

---

[1] Протоколы верховнаго тайнаго совѣта 21 Февраля и 14 Іюня 1726 г. 9 января 1727 г. и записка графа Сперанскаго.

[2]) Т. XVI стр. 557 и слѣд.

[3]) Прежде, при Петрѣ I военная коллегія не имѣла независимой судебной части мимо сената, ср. Гагемейстера о законахъ Петра I, Ж. М. Н. Пе. 1836 іюль и августъ.

легія отличалась обширнымъ развитіемъ еще при жизни ея учредителя, такъ что даже имѣла судъ. Вслѣдствіе этого при ней состоитъ до 16-ти конторъ [1]. Камеръ-коллегія, прежде имѣвшая такое обширное значеніе, теперь, съ перемѣною системы областнаго управленія значительно сократилась въ своемъ составѣ; кажется она сдѣлалась только сборнымъ пунктомъ доходовъ, тогда какъ прежде изъ нея назначались даже воеводы. При ней состояли оберъ-рентерея въ С.-Петербургѣ, акцизная контора. Юстицъ коллегія, съ состоящимъ при ней нѣмецкимъ департаментомъ и крѣпостной конторою, очевидно уже не имѣетъ особеннаго значенія, по неимѣнію въ областяхъ фискаловъ и по случаю предоставленія права суда губернаторамъ и воеводамъ. Занятія коммерцъ-коллегіи остались, кажется, безъ измѣненія; при ней состояли таможенная дирекція въ С.-Петербургѣ и Мюнцъ Директоріумъ.

Замѣчательно положеніе ревизіонъ-коллегіи. Мы видѣли, что она была уничтожена Петромъ и присоединена къ сенату «понеже едино дѣло есть что и сенатъ дѣлаютъ». Распоряженіе это еще болѣе усилило контрольную власть сената, особенно при содѣйствіи генералъ прокурора. Превращая сенатъ въ простую коллегію, тайный совѣтъ поспѣшилъ возстановить ревизіонъ-коллегію. Составитель записки говоритъ, что она учреждена въ 1727 г. вмѣсто ревизіонъ конторы, бывшей при сенатѣ. Въ нее должны были поступать на окончательную ревизію счеты изо всѣхъ частей государственнаго управленія. Во время составленія записки, еще неизвѣстно даже было кому будетъ подчинена эта коллегія— Сенату или верховному тайному совѣту [2]. Послѣднее было, впрочемъ, гораздо вѣроятнѣе, потому что одна изъ конторъ, состоявшихъ при коллегіи для ревизіи остаточныхъ суммъ, поставлена подъ непосредственное вѣдомство совѣта, подъ именемъ балансъ-канцеляріи гдѣ werden alle Restantien, welche sehr important sind, executive beygetrieben. Послѣдующія распоряженія совѣта еще болѣе утвердили эту независимость ревизіонъ-коллегіи, требуя чтобы даже изъ сената присылались въ нее отчеты.

---

[1] Адмиралтейская контора, генералъ кригсъ-коммиссир. Адмир.—Цаль контора, цалмейстерская контора, провіантская контора, Артиллерійская контора, мундирная контора, контрольная контора и т. д.

[2] Man weis noch nicht, ob dieses Collegium unter die immediate Direction des Geheimen Conseil, oder des Senates kommen wird.

Кромѣ коллегій, въ администраціи нашей образовалось еще нѣсколько канцелярій для разныхъ частей, какъ напримѣръ оберъ-артиллерійская канцелярія, медицинская канцелярія и т. д. Порядокъ ихъ подчиненія и отношенія къ другимъ учрежденіямъ неизвѣстны. Вся эта масса учрежденій была связана между собою весьма слабыми узами. Камеръ и юстицъ-коллегіи подчинялись сенату только потому, что въ отношеніи послѣдней онъ былъ судебною инстанціей, хотя теперь и не послѣднею, а въ отношеніи первой ему принадлежало высшее управленіе государственнымъ хозяйствомъ, въ которое совѣтъ не желалъ еще вмѣшиваться. Но за то въ остальныхъ коллегіяхъ отношенія были до крайности перепутаны и, съ каждымъ годомъ владычества совѣта, неурядица становилась сильнѣе и сильнѣе.

Въ самыхъ отношеніяхъ къ верховной власти произошла значительная перемѣна. Въ царствованіе Екатерины I и въ малолѣтство Петра II прежнее совокупное дѣйствіе государя и сената, связанныхъ генералъ-прокурорамъ замѣнилось произволомъ одного князя Меньшикова, который, начиная со дня воцаренія Екатерины [1]), пустилъ въ обращеніе тотъ элементъ, на которомъ опиралось могущество военной коллегіи. Паденіе любимца доставило господство Долгорукимъ. Они не занимали видныхъ служебныхъ должностей; только придворные чины украшали ихъ. Они захватываютъ въ свои руки всѣ государственныя дѣла и вмѣсто военнаго управленія Меньшикова, является олигархія въ самыхъ грубыхъ формахъ, олигархія, стремившаяся при томъ одѣться въ шведское платье и изображать собою государственный совѣтъ. Наши вельможи верховнаго тайнаго совѣта пожелали разыграть роль государственнаго совѣта Швеціи и предложить Аннѣ Ивановнѣ такія условія, какія въ 1718 г. въ Швеціи приняла Ульрика Элеонора [2]). Сенатъ, нисшее дворянство, возвратившійся во время Ягужинскій, поспѣшили исполнить роль сейма Карла X и XI. Самодержавіе было утверждено вновь [3]).

---

[1]) Подробности воцаренія Екатерины см. Coxe «Reisen», La Mattray «voyages», Бассевичъ id.

[2]). См. Nordenflycht id., La Mattray стр. 409, т. III.

[3]) Мнѣ, конечно, нѣтъ надобности вдаваться въ историческія подробности восшествія на престолъ Анны Ивановны, но читатели, вѣроятно, помнятъ любопытную статью по этому предмету, помѣщ. въ Русскомъ Вѣстникѣ за 1859 г. См. также П. С. З. № 5497—5502.

Всматриваясь въ историческое значеніе верховнаго совѣта, нельзя не замѣтить въ немъ сильной попытки доставить господство старому личному началу, только что побѣжденному Петровскими коллегіями. Оно тщательно проводится имъ по всѣмъ сферамъ администраціи; въ мѣстномъ управленіи онъ возвращается къ системѣ воеводъ, не обставленныхъ никакими мѣстными учрежденіями, даже такими дворянами, какими обставилъ ихъ еще царь Ѳеодоръ Алексѣевичъ. Въ высшихъ сферахъ нельзя не видѣть возрожденія стараго, боярскаго управленія. Но попытка эта имѣла весьма различную судьбу въ этихъ двухъ сферахъ. Въ мѣстномъ управленіи, совершенно лишенномъ служилаго сословія, возстановленіе широкаго личнаго начала имѣло полный успѣхъ и удержалось даже въ то время, когда правительство тщательно возстановляло Петровскія учрежденія. Въ высшихъ сферахъ попытка эта не могла имѣть такого успѣха. Изъ древняго служилаго боярства Петръ выработалъ учрежденіе, гдѣ коллегіальныя и личныя начала были соединены и, уравновѣшивая одно другое, дѣлали безопаснымъ широкое политическое значеніе, какимъ пользовался сенатъ. В. т. совѣтъ хотѣлъ основать такое же учрежденіе на одномъ личномъ началѣ и при томъ въ такомъ смыслѣ, что блескъ происхожденія и родовое значеніе замѣнили бы служебное достоинство и свободное избраніе монарха. Это была боярская дума, получившая самостоятельное политическое существованіе, родовая аристократія, соединенная въ коллегію безъ ея организаціи. Отсюда былъ уже прямой переходъ къ олигархіи, противорѣчившій историческимъ преданіямъ страны и вызвавшій энергическій протестъ.

По уничтоженіи совѣта, императрица объявила твердое намѣреніе царствовать въ духѣ Петра I. Результатомъ этаго было возстановленіе правительствующаго сената на прежнемъ основаніи. Замѣчательно при этомъ, что должность генералъ-прокурора не была возстановлена тогда же. Объяснить это явленіе чрезвычайно трудно; хотѣла ли императрица доказать этимъ свое довѣріе къ сенату, выказавшему такія вѣрноподданническія чувства, или она не вполнѣ была знакома съ мыслями Петра I и предполагала возможность сената безъ генералъ-прокурора, или, наконецъ, совѣтники ея имѣли въ виду помѣстить какое нибудь новое учрежденіе между сенатомъ и верховною властію, которое могло бы служить ихъ цѣлямъ, не напоминая верховнаго совѣта, рѣ-

шить это, по не имѣнію вѣрныхъ свѣдѣній, нельзя. Во всякомъ случаѣ сенатъ былъ возстановленъ безъ системы прокуроровъ.

Онъ немедленно воспользовался своими правами, для водворенія въ администраціи прежняго единства. Вслѣдъ за манифестомъ императрицы, онъ издалъ повелѣніе всѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ подавать въ сенатъ мѣсячные рапорты о рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлахъ. Деньги, собранныя въ губерніяхъ и провинціяхъ изъ доимки за прошлые годы, запрещено употреблять въ расходъ безъ сената и, вмѣстѣ съ тѣмъ, велѣно подавать о нихъ ежемѣсячные рапорты въ сенатъ и камеръ-коллегію. Счеты всѣхъ коллегій и канцелярій съ 1719 по 1727 г. велѣно повѣрить въ камеръ-коллегіи, для чего при ней учрежденъ особый столъ. Исключеніе сдѣлано для обѣихъ военныхъ коллегій, которымъ дозволено повѣрить эти счеты у себя, но съ обязанностію представить ихъ въ сенатъ. Всѣ дѣла бывшей фискальской канцеляріи велѣно препроводить въ сенатъ. Затѣмъ, сенатскимъ докладомъ, Высочайше утвержденнымъ, штатсъ-контора вновь отдѣлена отъ камеръ-коллегіи, на томъ основаніи, что это было учреждено императоромъ Петромъ I. Наконецъ сенатъ возстановляетъ свое судебное значеніе, какъ блюстителя правосудія, а не судебной инстанціи; указами своими онъ возстановилъ должность рекетмейстера, которому предписано поступать въ силу прежнихъ инструкцій [1]). Областное управленіе снова предоставлено полному распоряженію сената. Именнымъ указомъ воеводъ велѣно назначать на два года, послѣ чего они обязаны были съѣзжаться съ отчетами въ сенатъ, который могъ исправныхъ оставить еще на два года въ прежней должности [2]).

Для наблюденія за тѣмъ, что дѣлалось въ сенатѣ, Императрица прибѣгла только къ самому умѣренному средству. Каждую субботу сенатъ долженъ былъ представлять ей два рапорта: одинъ о рѣшеныхъ дѣлахъ, другой о такихъ, которыя безъ доклада Ея Величеству рѣшены быть не могутъ [3]). Все вниманіе Императрицы обратилось на организацію этаго учрежденія. Въ самый годъ ея воцаренія она издала указъ о раздѣленіи сената на департаменты. Указъ этотъ, вмѣстѣ съ сенатскимъ указомъ о рас-

---

[1]) П. С. З. №№ 5510, 5513, 5529, 5534, 5543, 5557, 5603.
[2]) 5522 и 5598.
[3]) П. С. З. № 5566.

предѣленіи дѣлъ въ канцеляріи [1]), могутъ дать полное понятіе о томъ, въ какой мѣрѣ Анна Ивановна желала возстановить значеніе сената.

Прежде всего Императрица обращаетъ вниманіе на ту зависимость, въ которой находились члены сената отъ канцеляріи, такъ какъ всѣ дѣла въ правительствующемъ сенатѣ опредѣляются по докладамъ и выпискамъ, учиненнымъ канцелярскими служителями, и «натурально что въ докладахъ и выпискахъ, хотя и не по какимъ страстямъ, однакоже отъ простоты, отъ многодѣльства, отъ скораго спѣшенія, или отъ инаго какого случая какія прегрѣшенія бываютъ, отъ которыхъ и безъ всякой вины правительствующаго сената, въ резолюціяхъ временемъ какія несходства произойти могутъ, къ тому же отъ множества дѣлъ государственныхъ такъ и челобитчиковыхъ, которыя надобно слушать и рѣшать всему собранію, недостаетъ времени». Лучшимъ средствомъ исправить этотъ недостатокъ и дать членамъ сената возможность правильно и самимъ рѣшать дѣла, Императрица полагаетъ раздѣленіе всѣхъ дѣлъ по департаментамъ, какъ это сдѣлано въ другихъ иностранныхъ государствахъ. Дѣла эти, подлежавшія распредѣленію въ пяти департаментахъ, были слѣдующія: въ первомъ департаментѣ дѣла духовныя, «въ чемъ они могутъ касаться правительствующаго сената». Во второмъ дѣла военной сухопутной и морской коллегіи, въ третьемъ дѣла камеръ-коллегіи о доходахъ и расходахъ государственныхъ, въ четвертомъ дѣла челобитчиковы (рекетмейстерскія) и юстицъ коллегія, въ пятомъ дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ. Всѣ дѣла должны были поступать сначала въ департаменты и разсматриваться прямо сенаторами, состоявшими въ томъ департаментѣ, которые и указывали канцеляріи въ какомъ смыслѣ она должна была подготовить докладъ для общаго собранія. «Чрезъ сіе, заключалъ указъ, всякія прегрѣшенія въ канцеляріи правительствующаго сената упредятся, второе всякія дѣла съ лучшимъ основаніемъ и благоугоднымъ правосудіемъ, безволокитно и безъ остановки рѣшены и отправлены будутъ.» Въ каждомъ департаментѣ сенатъ установилъ секретаря, а при общемъ собраніи оберъ секретаря.

Не прошло однако нѣсколькихъ мѣсяцевъ, какъ Императрица у-

---

[1]) П. С. З. № 5570, 5606, 5587.

видѣла уже, что сенатъ не можетъ занять надлежащаго мѣста въ управленіи безъ того учрежденія, которое придавало ему столько значенія при Петрѣ I. Необходимо было дать мѣсто личному началу въ управленіи, столь удачно выполнявшему свое назначеніе нѣсколько лѣтъ тому назадъ. Въ октябрѣ 1730 г., изданъ былъ указъ о назначеніи при сенатѣ генералъ-прокурора и въ помощь къ нему оберъ-прокурора, объ опредѣленіи въ коллегіяхъ и другихъ судебныхъ мѣстахъ прокуроровъ и о наблюденіи сенату, чтобы челобитчики правымъ и нелицемѣрнымъ судомъ удовольствованы, а въ государственныхъ дѣлахъ разсмотрѣніе и рѣшеніе чинимо было со всякою ревностію и добрымъ порядкомъ [1]). Мотивами къ этому распоряженію выставляется медленность сенатскаго дѣлопроизводства, небреженіе о государственныхъ дѣлахъ и значительныя остановки, словомъ тѣ неудобства, которыя Петръ думалъ отстранить учрежденіемъ генералъ-прокурора и «какимъ же указомъ оной чинъ по кончинѣ дяди нашего и государя отставленъ и кѣмъ отрѣшенъ, о томъ намъ неизвѣстно». Генералъ прокуроромъ, впредь до назначенія другаго лица (чего непослѣдовало), опредѣленъ генералъ графъ Ягужинскій. Съ этой же минуты начинается строгое сосредоточеніе государственныхъ дѣлъ въ однихъ рукахъ и устраняются многія важныя безпорядки. Такъ, напримѣръ, Сибирское управленіе, вслѣдствіе безотвѣтственности губернаторовъ, перестало приносить тѣ доходы, какія казна прежде получала съ этой страны. Одною изъ первыхъ мѣръ генералъ-прокурора было возстановленіе въ Москвѣ (гдѣ въ то время находилась и Императрица и вообще все управленіе) бывшаго сибирскаго приказа, которому непосредственно подчинены всѣ воеводы, а самый приказъ отданъ въ вѣденіе сената подъ дирекцію Ягужинскаго [2]). По всюду разсылаются указы сенатскіе о немедленномъ исполненіи его предписаній подъ страхомъ штрафа. Коллегіи всѣ, безъ исключенія, подчиняются если не непосредственному управленію, то контролю сената [3]). Новый регламентъ камеръ коллегіи, совершенно подчиняетъ ее сенату; ему же переданы тяжебныя дѣла духовныхъ лицъ; по его представленію соединяются и раздѣляются коллегіи, какъ напримѣръ бергъ-коллегія, мануфактуръ контора при-

---

[1]) П. С. З. № 5625.

[2]) П. С. З. № 5659. Высочайше утвержденный докладъ сената.

[3]) П. С. З. № 5662, 5567, 5789, 5818, 5860.

соединены къ коммерцъ коллегіи. Всѣ сколько нибудь важныя мѣры принимаются всѣми коллегіями, не исключая военныхъ, неиначе какъ по предварительномъ рапортѣ сенату. Отвѣтственность ихъ предъ этимъ учрежденіемъ становится довольно серьезною. Такъ, въ началѣ 1731 г., Именной указъ предписываетъ о строгомъ свидѣтельствованіи счетовъ адмиралтейской и военной коллегіи. Коллегіи эти долго не присылали въ сенатъ своихъ отчетовъ, подобно многимъ другимъ, а потому отчеты эти приказывается изслѣдовать «съ великимъ принужденіемъ, а чтобы то какъ наискорѣе взыскано и исполнено быть могло, того для взысканіе поручить изъ членовъ сенатскихъ воинскія обѣ коллегіи Румянцову, а камеръ и штатсъ контору Урусову». Сенату же подчиненъ и московскій генералъ полиціймейстеръ [1]).

Но всѣ эти распоряженія плохо сходились съ видами Остермана; онъ все еще не покидалъ своей любимой мечты поставить между сенатомъ и верховною властію не лице, а учрежденіе, въ которомъ онъ надѣялся занять видное мѣсто [2]).

---

[1]) П. С. З. № 5683 и 5700.

[2]) Объ Остерманѣ см. письма Леди Рондо, письма XXIX и XXX. Нѣкоторые статьи въ маг. Бюшинга и Peter Haven стр. 113. Можетъ быть къ этому желанію выдвинуться, присоединялась еще личная ненависть къ Ягужинскому, см. Миниха id: «Ostermann.. avait pour ennemie dèclaré le procureur general, et comme l'on désesperait de les reconcilier, l'imperatrice demanda l'avis du comte Loewenwolde et de son frére, celui de Biron et le mien, lequel des deux, Jagouch., ou Osterm. il fallait conserver pour être du consèil; comme le premier etait naturellement violant, et Ostermann laborieux, nous etiont d'avis qu'il falloit concerver ce dernier, de sorte que Jag. fut envoyé à Berlin.» Врядъ ли разсказъ этотъ передастъ дѣло во всей полнотѣ; изъ него ясно только то, что Остерманъ воспользовался своимъ вліяніемъ на иностранцевъ, окружавшихъ императрицу, чтобы свергнуть противника изъ политическихъ видовъ. Гельбихъ id. говоритъ напротивъ, что Ягужинскій поссорился съ Бирономъ и вслѣдствіе этаго былъ высланъ изъ Россіи. Можетъ быть и Минихъ не совсѣмъ чистъ въ этомъ дѣлѣ и желалъ свернуть всю отвѣтственность на Остермана. Есть сильное основаніе думать, что онъ способствовалъ паденію Ягужинскаго и даже устроилъ его. Такъ, въ 1733 г., Маіоръ Бахметьевъ донесъ, что въ 1732 г. ему случилось въ Симбирскѣ быть на охотѣ съ тайнымъ совѣтникомъ Федоромъ Наумовымъ, который говорилъ: «нынѣ де силу великую имѣютъ г. оберъ-камергеръ (Биронъ) и фельдмаршалъ фонъ Минихъ, что хотятъ то дѣлаютъ и всѣхъ насъ губятъ; а именно Румянцовъ сосланъ и пропадаетъ отъ нихъ, также генералъ Ягужинскій.» (Маркизъ Шетарди).

Комбинаціи, въ родѣ верховнаго тайнаго совѣта, были уже давно невозможны да и безполезны ловкому министру. Онъ рѣшился извлечь изъ вѣдомства сената важнѣйшія дѣла, особенно тѣ, которыя давали ему случай получать знаки расположенія отъ иностранныхъ дворовъ и поручить ихъ совѣту, составленному изъ немногихъ лицъ, между которыми онъ занималъ бы самое видное мѣсто. Съ удаленіемъ генералъ-прокурора, явилась необходимость и возможность такого мѣста, потому что императрица не рѣшилась бы оставить сенатъ съ прежними правами, а Ягужинскій оставлялъ послѣ себя широкое мѣсто для честолюбія. Императрица между тѣмъ переѣхала, по совѣту Миниха, въ Петербургъ изъ Москвы, гдѣ произошло въ послѣднее время столько замѣчательныхъ происшествій; она была забыта подъ наплывомъ иностраннаго вліянія. Новая комбинація Остермана носила скромное названіе кабинета. Названіе это въ исторіи нашей администраціи не новое. Петръ, Екатерина I имѣли кабинетъ, куда подавались дѣла, подлежавшіе личному разсмотрѣнію государя; здѣсь сосредоточивалась и переписка съ тѣми лицами, которыя имѣли какое нибудь личное порученіе отъ императрицы. Но онъ неимѣлъ никакого самостоятельнаго значенія. Напротивъ кабинетъ, составленный императрицею въ 1731 г., задуманъ Остерманомъ какъ самостоятельное, отдѣльное учрежденіе, стоящее между сенатомъ и верховною властію [1]). Новое учрежденіе установлено, какъ объявляетъ о томъ манифестъ «для лучшаго и порядочнаго управленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользы подданныхъ.» Въ составъ его вошли канцлеръ князь Головкинъ, вице-канцлеръ Остерманъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ Черкасскій, Самый составъ кабинета показывалъ уже, что онъ рѣзко будетъ отличаться отъ бывшаго верховнаго совѣта. Онъ какъ будто установленъ для иностранныхъ дѣлъ. Можетъ быть это и былъ одинъ изъ главныхъ видовъ Остермана, сильно дорожившаго сно-

---

[1]) Минихъ id. «Ostermann se trouvant aprés le depart du général Jagouch. à la tète des affaires, comprenait parfaitement qu'il convenait de remplir le vide, dont il est question içi, et comme S. M. I. avait une grande confiance en moi, Ostermann me pria de proposer à S. M. I. de former un cabinet, d'ou l'on put expedier les affaires d'Etat les plus important et les oukases au ordonnace de Sa M. I. au Senat et aux autres decasteres, et n'y mettre avec lui Ostermann, que le prince Черкасскій, qúil croyoit pouvoir gouverner.» (ст. 82). Дѣйствительно нѣчто подобное случилось.

шеніями съ государствами, нуждавшимися въ Россіи. Но тогда же кабинету предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ учрежденіяхъ; сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать ежемѣсячные рапорты въ кабинетъ о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ „для усмотрѣнія безволокитно-ли по онымъ рѣшенія бываютъ" [1]). Кабинетъ тотчасъ сдѣлался непопуляренъ [2]) и эта непопулярность увеличивалась по мѣрѣ того, какъ возрастало его могущество. Первымъ и несомнѣннымъ результатомъ учрежденія такого кабинета, было совершенное освобожденіе военной коллегіи отъ власти сената и подчиненіе русской политики иностраннымъ видамъ. Сомнительно, чтобы Минихъ вошелъ тотчасъ въ составъ кабинета, какъ онъ самъ разсказываетъ о себѣ. Но вѣрно то, что онъ, пользуясь покровительствомъ императрицы, о которомъ свидѣтельствуютъ всѣ современники, имѣлъ возможность стать съ своей коллегій въ непосредственное отношеніе къ верховной власти. Доклады о производствѣ въ полковники и другіе высшіе военные чины стали подаваться императрицѣ непосредственно изъ военной коллегіи. Сенату запрещено назначать прокуроровъ въ генералъ - кригсъ - коммисаріатъ и въ обѣ военныя коллегіи, безъ предварительнаго доклада императрицѣ. Претензіи военной коллегіи дошли до того, что коллегія иностранныхъ дѣлъ потребовала наконецъ сенатскаго указа, которымъ бы запрещено было военной коллегіи дѣлать распоряженіе о такихъ дѣлахъ, которыя относятся въ коллегіи иностранной, безъ сношенія съ этимъ учрежденіемъ; счетныя, провіантскія и кригсъ-коммисаріатскія коммиссіи, отданы въ непосредственное вѣденіе кабинета. Вмѣстѣ съ тѣмъ военной коллегіи дано право не исполнять указы, присылаемые изъ правительствующаго сената, если они окажутся несходственны съ именными, чѣмъ нарушено основное положеніе генеральнаго регламента, по которому коллегія, получивши сенатскій указъ, несходный, по ея мнѣнію, съ именными,

---

[1]) П. С. З. № 5869, 5871, 5872.

[2]) «Cet établissement d'un cabinet etant quelque chose de nouveau (?) en Russie, et pas du goût de tout le monde, d'autant plus qu' Ostermann passait pour avoir le coeur double, et Tcherkassky pour être fainéant, on disait que de ce cabinet Черкас. était le corps, et Ostermann l'ame peu tegre». Минихъ. id., стр. 85.

должна была представить объ этомъ сенату и, въ случаѣ подтвержденія, исполнить его безпрекословно, донеся Ея Императорскому Величеству [1]).

Затѣмъ система внутренняго управленія не потерпѣла существенныхъ измѣненій. Сначала кабинетъ думалъ заняться даже областною администраціей, какъ это видно изъ приказанія представлять вновь опредѣляемыхъ воеводъ въ кабинетъ Ея Императорскаго Величества до отправленія ихъ въ города, но чрезъ два года правило это было отмѣнено [2]). Изъ всѣхъ актовъ этаго времени можно вывести то несомнѣнное заключеніе, что кабинетъ не имѣлъ такихъ глубокихъ правительственныхъ цѣлей какъ верховный тайный совѣтъ; созданный съ цѣлію удовлетворить самолюбію нѣсколькихъ лицъ, онъ присвоивалъ себѣ участіе во внутреннемъ управленіи государствомъ на столько, на сколько это нужно было для этихъ личныхъ видовъ. Новое учрежденіе должно было доставить свободу дѣйствія военному вѣдомству, иностранной коллегіи—возможность удовлетворять требованіямъ иностранныхъ благодѣтелей, а всѣмъ иностранцамъ дать обезпеченное содержаніе. Вслѣдствіе, этаго кабинету необходимо было подчинить себѣ сенатъ на столько, чтобы не встрѣчать въ немъ защитника національныхъ интересовъ, финансовую часть на столько, чтобы добывать потребное для иностранцевъ количество денегъ, а всю тяжесть дѣйствительной администраціи онъ могъ съ большимъ удобствомъ оставить на попеченіи коллегій и сената. Этой цѣли онъ и достигъ—указъ, подписанный тремя кабинетъ министрами, получилъ силу именнаго повелѣнія. Тайная канцелярія была выдѣлена изъ общаго порядка управленія на столько, что изъ нея сенатъ не могъ уже требовать рапортовъ о полученныхъ именныхъ указахъ, какъ это обязаны были дѣлать другія коллегіи. Явилось истинно кабинетское учрежденіе—доимочная канцелярія, долженствовавшая пополнять казну, истощенную владычествомъ иноземцевъ. Въ этомъ состояло дѣйствительное вліяніе кабинета на внутреннее управленіе. Ему слишкомъ достаточно было иностранныхъ сношеній, войнъ, блестящихъ проектовъ, чтобы удовлетворить самую энергическую дѣятельность, самое безграничное честолюбіе. Вершина Русской администраціи живетъ самою

---

[1]) П. С. З. № 5911, 5920, 6155, 6176 6299.

[2]) П. С. З. № 6384, 6538.

внѣшнею политическою жизнью. Россія для нея только средство для добыванія суммъ, нужныхъ для того, чтобы участвовать въ общемъ хорѣ западныхъ державъ. Это печальное направленіе рѣзко бросалось въ глаза иностранцамъ, знавшимъ тайны кабинета. Цѣль русскаго двора, говоритъ одинъ изъ нихъ, бросить пыль въ глаза цѣлой Европѣ. «Цѣль двора достигнута, если въ Европѣ говорятъ что Россія богата.» Страсть къ этимъ Европейскимъ дѣламъ, желаніе казаться Европейскимъ народомъ, подавало поводъ къ самымъ обиднымъ сравненіямъ. Россія для нихъ взрослый ребенокъ, незнающій на что употребить свои силы, а потому попадающій въ руки первому встрѣчному. «Нѣмцы (если можно назвать такъ сборище Датчанъ и Пруссаковъ, Вестфальцевъ, Голштинцевъ, Ливонцевъ и Курляндцевъ) были этими первыми встрѣчными; они и воспользовались руками и ногами этаго народа и управляютъ его движеніями» [1]). Понятно, что кабинетъ не любилъ заглядывать внутрь страны; онъ держался и жилъ ея поверхностью. Отношеніе сената къ кабинету въ отношеніи внутренняго управленія были скорѣе вассальныя, установленныя съ цѣлію показать преимущество кабинета, чѣмъ дѣйствительное административное подчиненіе. На обязанность сената присылать перечневыя вѣдомости въ кабинетъ трудно смотрѣть иначе, какъ на обыкновенную отписку, неимѣвшую такого серьезнаго значенія, какъ напримѣръ отчетность коллегій предъ тѣмъ же сенатомъ. Конечно время это богато резолюціями кабинета на доклады сената, но въ отношеніяхъ этихъ нѣтъ ничего систематическаго, это скорѣе представленіе дѣлъ «которыхъ зачѣмъ либо вершить не мочно», чѣмъ отношеніе одной инстанціи къ другой—высшей. Вмѣшательство кабинета во внутреннее управленіе неимѣетъ никакой опредѣленной системы [2]).

Отъ этаго, по странному на первый взглядъ противорѣчія, законодательство занимается такими вопросами, которые оказываются излишними при тогдашней администраціи. Чрезъ два года послѣ того, какъ Ягужинскій былъ отправленъ изъ Петербурга, именно въ 1733 г., состоялся именной указъ о прокурорахъ въ провинціяхъ. Здѣсь вычисляются эти обязанности довольно подробно, они даже напоминаютъ прокуроровъ, осуществлен-

---

[1]) Маркизъ де-ла-Шетарди, соч. Г. Пекарскаго.

[2]) П. С. З. № 6870, 7201, 7262, 7446, 7539 и 8027.

ныхъ впослѣдствіи законодательствомъ Екатерины. Вездѣ повторяется о его непосредственныхъ отношеніяхъ къ генералъ-прокурору, котораго прокуроръ есть «око.» Во всякомъ случаѣ это было око несуществовавшаго тѣла. Правительство, кажется, само сознавало это противорѣчіе, а потому въ томъ же указѣ говорится объ обязанности секретарей и оберъ-секретарей наблюдать за правильностію рѣшеній въ присутственныхъ мѣстахъ [1]). Вообще въ это царствованіе болѣе чѣмъ когда нибудь придавали важность вліянію канцеляріи. Это доказываетъ въ особенности любопытный процессъ князя Кантемира съ его мачихою. Именной указъ не только изъялъ это дѣло изъ вѣдомства сената прежде окончательнаго рѣшенія, но повелѣлъ составить особый высшій судъ для его рѣшенія. По окончаніи дѣла велѣно штрафовать за неправильное рѣшеніе этаго дѣла нѣкоторыхъ чиновниковъ сената и юстицъ коллегіи. Замѣчательно, что указъ не упоминаетъ не только о генералъ-прокурорѣ, но даже объ оберъ-прокурорѣ, а прямо нападаетъ на сенатскаго оберъ-секретаря [2]). Отсутствіе этихъ двухъ лицъ доказывается тѣмъ, что самое управленіе канцеляріею сената поручено оберъ-секретарю Сенатскимъ указомъ (№7155.) Такъ отсутствіе генералъ-прокуроровъ не только не уменьшало, но увеличивало значеніе канцеляріи въ глазахъ самаго закона. Если можно назвать генералъ прокурора бюрократическимъ элементомъ въ сенатѣ, то во всякомъ случаѣ онъ не могъ способствовать такому преобладанію канцелярскаго начала. Онъ тѣсно былъ связанъ съ сенатскимъ присутствіемъ, не стоялъ внѣ его, какъ оберъ-секретари и секретари, а потому скорѣе могъ подчинить канцелярі видамъ коллегію, чѣмъ коллегію канцелярскимъ интересамъ.

Значеніе канцеляріи усиливалось еще тѣмъ обстоятельствомъ, что въ глазахъ самихъ сенаторовъ сенатъ потерялъ всякое значеніе, и они совершенно его покинули. Недовольные государственнымъ значеніемъ кабинета, они способствовали паденію сената какъ высшаго административнаго учрежденія. Старые сенаторы, какъ князь Дмитрій Михайловичъ Голицынъ и другіе, вовсе не ходили въ сенатъ, а графъ Головкинъ вовсе не выходилъ изъ дому. Въ присутствіе являлись только два лица, кригсъ-коммиссаръ

---

[1]) П. С. З. № 6475.
[2]) № 7113 и 7143.

Новосильцевъ и Сукинъ, обвиненный во взяточничествѣ во время Персидской компаніи [1]. Между тѣмъ административно-судебныя обязанности сената были вовсе не достойны пренебреженія. Онъ продолжалъ составлять учрежденіе, гдѣ сосредоточивались всѣ текущія дѣла, заботы о благосостояніи всего государства. Права его, по отношенію къ подчиненнымъ учрежденіямъ, были вовсе не маловажны. Заботы о служиломъ сословіи продолжаютъ составлять одну изъ важнѣйшихъ обязанностей сената. Онъ постоянно издаетъ правила объ опредѣленіи недорослей къ дѣламъ приказнымъ, о порядкѣ обученія ихъ приказнымъ дѣламъ и наукамъ и о наблюденіи за ихъ успѣхами и нравственностію. Онъ заботится о составленіи списковъ въ синодѣ, коллегіяхъ и канцеляріяхъ всѣмъ канцелярскимъ служителямъ и распредѣленіе годныхъ изъ нихъ къ дѣламъ. Дворянъ запрещено было увольнять изъ военной и штатской службы ни въ какомъ другомъ мѣстѣ кромѣ сената, который только обязанъ былъ доносить въ кабинетъ каждый мѣсяцъ объ отставленныхъ отъ службы. Ему подчинили выборъ кандидатовъ на губернаторскія мѣста. Затѣмъ, вообще запрещено было посылать офицеровъ и дворянъ къ дѣламъ, безъ опредѣленія сената [2]. Лишенный генералъ-прокурора и подчиненной ему системы чиновниковъ, онъ долженъ былъ самъ наблюдать за исполненіемъ своихъ указовъ, и обязанность эта была возложена на оберъ-секретарей. Точно также замѣтно было и отсутствіе рекетмейстера, вслѣдствіе чего порядокъ судебныхъ инстанцій безпрерывно нарушался, что и вызывало сенатскій указъ о порученіи пріема прошеній оберъ-секретарямъ [3]. Такое уничтоженіе крупныхъ личныхъ должностей имѣло своимъ неминуемымъ послѣдствіемъ то, что власть и значеніе, распредѣленныя прежде между многими лицами, теперь сосредоточивались постепенно въ рукахъ канцеляріи и вызывало краснорѣчивыя картины иностранцевъ о подкупности и шаткости нашей администраціи. Явленіе тѣмъ болѣе печальное, что потребности управленія могли быть удовлетворены только тѣмъ же сенатомъ. Чѣмъ болѣе кабинетъ увлекается внѣшними отношеніями, интригами Австрійскаго двора, честолюбіемъ герцога Курляндскаго, завоевательною полити-

---

[1] Минихъ id. стр. 85 и 86.
[2] П. С. З. 7201, 7248, 7410, 7726, 8043, 8195, 8219 и т. д.
[3] П. С. З. № 7342 и 7356.

кой, военными маневрами, тѣмъ болѣе гражданское управленіе стекается въ сенатъ и коллегіи. Коллегіи получили право штрафовать губернаторовъ, не докладывая сенату, за неисполненіе ихъ указовъ. Можетъ это право и относится къ униженію сената и и доказываетъ бо́льшую свободу коллегій, но нельзя сказать, чтобы коллегіи ушли отъ опеки сената. Полное собраніе законовъ наполнено сенатскими указами, состоявшимися въ разрѣшеніе доношеній коллегій. Счетная часть продолжаетъ быть строгою, насколько это зависитъ отъ сената. Его указы подтверждаютъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста присылали въ срокъ отчеты въ ревизіонъ-коллегію; изъятіе не дѣлается даже военной коллегіи. До какой степени коллегіи привыкли испрашивать обо всемъ разрѣшенія сената, видно изъ сенатскаго указа о неиспрашиваніи отъ сената разрѣшенія по дѣламъ, на которыя есть точные указы, съ выговоромъ за это коммерцъ-коллегіи. Сенатъ заботится о томъ, чтобы одна коллегія не нарушала правъ другой; такъ, напримѣръ, онъ приказалъ адмиралтейской коллегіи не допускать подрядчиковъ къ торгамъ, безъ сношенія съ коммерцъ-коллегіею, при чемъ адмиралтейство получило строгій выговоръ, съ запросомъ о причинѣ такой неисправности. Онъ же издаетъ указы вообще о сношеніи между собою различныхъ коллегій и канцелярій [1]). По важнымъ вопросамъ внутренняго управленія правительство обыкновенно обращается къ сенату. Въ 1738 г. коллегія экономіи, вѣдавшая монастырскія имущества, была соединена съ дворцовымъ и казеннымъ приказомъ со всѣми синодальными вотчинами и отдана въ полное распоряженіе сената «понеже въ ней состоятъ сборы и экономическія дѣла, подлежащія къ вѣденію сената.» Въ то же время Сенатъ занимался составленіемъ новаго уложенія, и приказывалъ присылать изъ всѣхъ судебныхъ мѣстъ извѣстіе о затрудненіяхъ въ дѣлахъ, по неимѣнію точныхъ указовъ. Не одними важными вопросами занимался сенатъ; его заботливость простирается на мелкія подробности провинціальнаго управленія и общія полицейскія мѣры. Онъ заботился объ искорененіи нищенства, о предупрежденіи пожаровъ и преслѣдованіи поджигателей. Посылалъ отставныхъ офицеровъ или выборныхъ отъ дворянъ для свидѣтельствованія сборовъ, о

---

[1]) П. С. З. № 7240, 7439, 7478, 7485 для военной коллегіи № 7505 для канц. конфискаціи 7539, за тѣмъ 7829, 7624.

переписи стрѣлецкихъ и слободскихъ земель, о порядкѣ аппеляціи на неправыя рѣшенія городовыхъ и провинціальныхъ воеводъ и т. д.

Изъ этаго можно видѣть на сколько кабинетъ успѣлъ сдѣлаться высшею инстанціей въ нашемъ управленіи. Нѣтъ сомнѣнія, что онъ внесъ чрезвычайную запутанность въ администрацію и лишилъ до извѣстной степени свободы дѣйствій учрежденіе, на которое всѣ издавна привыкли смотрѣть какъ на послѣднюю высшую инстанцію предъ государемъ. Но, устроенный для временныхъ, своекорыстныхъ цѣлей, онъ не успѣлъ стать прочною и постоянною инстанціей, непрерывно-дѣятельнымъ административнымъ учрежденіемъ. За сенатомъ были устойчивость, непрерывность организаціи, которой не имѣлъ кабинетъ. Во всякомъ случаѣ, исторія сената при Аннѣ Ивановнѣ доказала, что личное управленіе, послѣ Петра I, не могло уже выдержать дѣйствительной конкуренціи съ коллегіальными учрежденіями уже потому, что смѣшеніе властей, господствовавшее въ тогдашней администраціи дѣлало само законодательство благосклоннымъ къ той формѣ управленія, гдѣ смѣшеніе это могло повести къ наименьшимъ злоупотребленіямъ.

Къ концу царствованія Анны Ивановны замѣтно, что сенатъ, потерявшій сначала всякій кредитъ, снова подымается и подымается до такой степени, что правительство принуждено снова обставлять его тѣми учрежденіями, которыя окружали его во время его могущества. Въ 1738 г., является уже въ сенатѣ оберъ-прокуроръ, на котораго возложено управленіе канцеляріей и наблюденіе за подчиненными ему прокурорами, за порядкомъ въ коллегіяхъ и сенатѣ. Наконецъ, въ 1740 г., правительство сочло нужнымъ опредѣлить къ сенату генералъ-прокурора, т. е. возстановить ту должность, которую тщательно уничтожали учрежденія, думавшія стать на его мѣсто—кабинетъ и верховный совѣтъ. Не смотря на то, что новый генералъ-прокуроръ былъ человѣкъ подозрительной репутаціи и къ тому же одна изъ креатуръ кабинета, [1])

---

[1]) «Бестужевъ въ этотъ промежутокъ времени былъ связанъ изъ выгодъ и дружбы съ генералъ-прокуроромъ Трубецкимъ, о которомъ я недавно сообщилъ вамъ, что онъ нынѣ совѣтникомъ гр. Головкина. Независимо отъ того послѣдній всегда состоялъ въ дружбѣ съ Бестужевымъ и даже былъ обязанъ ему». Маркизъ Шетарди стр. 372.

однако тотчасъ замѣчается значительное увеличеніе вліянія сената. Въ сенатъ должны были присылать всѣ именные указы, какъ непосредственно исходившіе отъ императрицы, такъ и изъ кабинета [1]). Всѣмъ коллегіямъ, канцеляріямъ, конторамъ, коммиссіямъ было предписано подавать доношенія въ сенатъ о такихъ дѣлахъ, которыхъ они сами рѣшить не могутъ, съ прописаніемъ своихъ мнѣній. Послѣдній указъ особенно любопытенъ: изъ него можно видѣть вообще весь порядокъ сношенія коллегій съ сенатомъ. Порядокъ этотъ въ общихъ чертахъ слѣдующій. Въ случаѣ какого либо важнаго дѣла, котораго рѣшить въ коллегіи и канцеляріи невозможно, президенты должны были велѣть составить выписки изъ дѣла и съ ними приходить лично въ сенатъ къ докладу. Исключеніе сдѣлано только для президентовъ иностранной и двухъ воинскихъ коллегій, но и они обязаны были приходить для общаго совѣщанія съ сенатомъ, въ случаѣ какихъ нибудь особенно важныхъ дѣлъ. Съ этою цѣлію каждой изъ коллегій были назначены дни, когда велѣно имъ приходить съ докладами въ сенатъ. Изъ распредѣленія этаго можно видѣть, что дѣлопроизводство всѣхъ коллегій начало снова находить въ сенатѣ свое высшее средоточіе. Начиная съ понедѣльника, являлись поочередно въ сенатъ доклады изъ военной, адмиралтейской коллегій, отъ канцеляріи гвардіи полковъ, кадетскаго корпуса, дворцовой конторы, академіи наукъ, канцеляріи о строеніяхъ, ямской, конфискаціи, доимочныхъ и слѣдственныхъ коммиссій, ревизіонъ коллегіи, камеръ и статсъ-конторъ, изъ счетныхъ коммиссій, изъ коллегій иностранной, юстицъ, коммерцъ—словомъ всѣ учрежденія обращаются сюда за разрѣшеніемъ возникающихъ недоразумѣній. Коллегіи обязаны наблюдать за исполненіемъ данныхъ имъ отъ сената указовъ и, въ случаѣ неисполненія ихъ кѣмъ либо, обязаны рапортовать генералъ-прокурору. Кромѣ того сенатскій указъ замѣчаетъ, что часто случается что «объ управленіи разныхъ дѣлъ посылается изъ сената подтвердительныхъ указовъ по 4, 5 и больше, а по онымъ дѣйствительнаго исполненія не чинятъ, надѣясь на то, что только указами подтверждается, а за неисполненіе по онымъ не штрафуютъ и чрезъ то въ слабость только приходятъ. Того ради впредь подтвердительныхъ указовъ, кромѣ настоящаго двухъ не посылать, и когда по третьему въ указный срокъ исправлено не

---

[1]) П. С. З. 7558, 7486, 8109, 7621 и 7815.

будетъ, о томъ не упуская за сроками не малаго времени представлять правительствующему сенату для учиненія штрафовъ по указамъ.»

Вообще въ послѣднее время царствованія Анны Ивановны замѣчается какое то особенное движеніе въ высшихъ сферахъ управленія. Кабинетъ какъ будто сливается съ сенатомъ въ одно цѣлое и періодъ времени 1738—1740 г., изобилуетъ такъ называемыми общими разсужденіями кабинета съ сенатомъ. Эта новая форма доказываетъ очевидное сближеніе двухъ учрежденій. Иногда эти общія разсужденія состояли въ обширномъ и добросовѣстно составленномъ мемуарѣ сената, съ короткою резолюціей кабинета, иногда же мнѣніе двухъ учрежденій въ совокупности представлялись на высочайшее усмотрѣніе. Кажется что въ это время дѣятельность кабинета уже перестала внушать къ себѣ довѣріе императрицы, а вопросъ о регентствѣ и Артеміи Волынскомъ поколебалъ и герцога Бирона. Во всякомъ случаѣ на сенатъ стали обращать большее вниманіе, чѣмъ прежде. Стали даже ходить смутные слухи о доставленіи сенату прежняго блеска, причемъ предполагалось составить его изъ лицъ, принадлежащихъ къ лучшимъ фамиліямъ Россіи, съ которыми начало уже сближаться правительство. Иностранецъ, жившій въ это время въ Россіи, замѣчаетъ, что если проэктъ этотъ хорошъ въ томъ отношеніи, что исполненіемъ его настоящее правительство надѣется пріобрѣсть себѣ могущественныхъ приверженцевъ, то онъ не совершенно удобенъ по тому соображенію, что тогда необходимо, чтобы кабинетъ, отъ котораго исходило все, лишилъ себя власти, которая перейдетъ сенату, а это весьма сомнительно при властолюбіи Остермана [1]).

Падающее могущество кабинета должно было встрѣтить поддержку въ новомъ честолюбіи—въ честолюбіи Миниха. Этотъ государственный человѣкъ давно уже успѣлъ выдѣлиться съ военнымъ вѣдомствомъ изъ общей массы управленія. Теперь, послѣ низверженія Бирона, онъ рѣшился дать кабинету новую силу и даже возвести его на степень законной инстанціи извѣстною организаціей [2]). Во первыхъ онъ первый и послѣдній употребилъ названіе, которое de facto принадлежало генералъ-прокурору, но de jure не бы-

---

[1]) Маркизъ Шетарди стр. 289.

[2]) О Минихѣ какъ человѣкѣ ср. многіе томы Бюшингова магазина и письма Леди Рондо, особенно письмо XXII.

ло присвоено ни кѣмъ изъ государственныхъ сановниковъ, именно онъ ввелъ должность перваго министра и самъ ее занялъ. Это значило уже прямо переносить центръ администраціи въ кабинетъ и вмѣстѣ съ тѣмъ давать перевѣсъ личному началу надъ всѣмъ колегіальнымъ управленіемъ. Самый кабинетъ, въ видахъ этой новой организаціи, получилъ новое устройство. Онъ раздѣленъ на три департамента. Первый назначался для дѣлъ военныхъ и находился въ завѣдываніи фельдмаршала Миниха, который долженъ былъ рапортовать герцогу Брауншвейгскому. Во второмъ Остерманъ завѣдывалъ, въ качествѣ генералъ-адмирала и канцлера, иностранными сношеніями и дѣлами по флоту. Въ послѣднемъ князь Черкасскій и графъ Головкинъ вѣдали внутреннія дѣла. Занятія въ кабинетѣ получили больше правильности, системы, а самый кабинетъ больше силы. Въ организаціи этой высказался вполнѣ взглядъ Миниха на пробѣлъ, отдѣлявшій сенатъ отъ верховной власти, о которомъ онъ такъ часто упоминаетъ въ своей книгѣ; лучшимъ средствомъ пополнить пробѣлъ было, по его мнѣнію, отнять у сената часть власти и поручить его новому учрежденію. По его мнѣнію (id стр. 151—152) кабинетъ прекрасно исполнялъ это назначеніе, а потому заслуживалъ новой организаціи, которая придала бы ему бо́льшее значеніе.

Вновь образованный кабинетъ, подъ руководствомъ энергическаго фельдмаршала, наполнилъ государство и присутственныя мѣста своими указами, иногда переходящими въ регламентаторскую дѣятельность; рѣдко, въ теченіи всего управленія Анны Леопольдовны, можно встрѣтить сенатскій указъ—все занято распоряженіями кабинета. Фельдмаршалу недостаточно было выдѣлить военное вѣдомство изъ общей административной сферы. Ему надо было поставить всю администрацію на военную ногу. Какъ судебная инстанція сенатъ былъ въ высшей степени неудовлетворителенъ. Униженный какъ государственное установленіе онъ не привлекалъ къ себѣ сенаторовъ, которые, какъ мы видѣли, почти его не посѣщали. Независимо отъ того, самое количество сенаторовъ было невелико, такъ что указы Анны Ивановны довольно часто упоминаютъ о малолюдствѣ сената. Не удивительно если челобитчиковы дѣла терпѣли значительную проволочку въ теченіе многихъ лѣтъ. Между тѣмъ, взглядъ правительства все болѣе и болѣе устанавливался на томъ убѣжденіи, что енатъ есть преимущественно судебное установленіе, котораго

главная забота правосудіе. Насколько подобный взглядъ соотвѣтствовалъ первоначальнымъ видамъ основателя сената, это другой вопросъ, но вѣрно то, что учрежденія, расхищавшія его власть, пользовались этою слабою стороной сената, чтобы еще больше унизить его значеніе. Одною изъ первыхъ заботъ новаго правительства было установленіе новаго рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, который долженъ былъ принимать прошенія, подаваемыя на имя государя и передавать ихъ по назначенію въ коллегіи, сенатъ или государю. Вслѣдъ за тѣмъ послѣдовалъ новый указъ, гдѣ разрѣшено подавать этому рекетмейстеру жалобы на коллегіи и сенатъ о нескоромъ рѣшеніи дѣлъ. Весь указъ проникнутъ негодованіемъ на медленность сената, выражаетъ глубокое презрѣніе къ его значенію. Судя по заглавію указа, можно бы подумать, что рѣчь идетъ о жалобахъ только на нескорое рѣшеніе, на медленность и волокиту, т. е. о жалобахъ, подававшихся въ административномъ порядкѣ до послѣднихъ реформъ суда. Если бы это было только такъ, то примѣръ былъ бы не первый и не послѣдній. При самомъ Петрѣ I, строго наблюдавшемъ за исполненіемъ указовъ, было разрѣшено рекетмейстеру докладывать государю по тѣмъ челобитчиковымъ дѣламъ, по которымъ въ сенатѣ долго не выходило рѣшенія. Эти и послѣдующія примѣры доказывали только неустройство судебной части, перевѣсъ административнаго порядка надъ судебнымъ. Но въ указѣ 27 ноября 1740 г. рѣчь идетъ не о простомъ понужденіи судебныхъ мѣстъ къ скорѣйшему исполненію обязанностей; правительница обѣщаетъ, что поданныя ей просьбы будутъ ею самою немедленно разсмотрѣны и рѣшены; «а тѣ коллегіи, канцеляріи и самый сенатъ, которые такихъ челобитчиковъ въ указные сроки не удовольствовали, имѣютъ быть по разсмотрѣніи за нерадѣніе и волокиту штрафованы, дабы таковою нашею Высочайшею милостію и желаніемъ скорѣйшаго правосудія всѣ наши вѣрные подданные пользоваться и отъ излишнихъ волокитъ и убытковъ избавлены были; слѣдовательно какъ тому сенату, такъ и всѣмъ прочимъ департаментамъ, взирая на таковой нашъ собственно на себя воспринимаемый трудъ должно о всѣхъ челобитчикахъ полное прилежное попеченіе имѣть». Рѣчь, поэтому, идетъ о восполненіи недостаточной дѣятельности коллегій, сената и другихъ департаментовъ по судебной части, личною дѣятельностію монарха или правительницы,—предпріятіе, въ которомъ проглядываетъ военная

самоувѣренность Миниха, но которое врядъ ли могло получить осуществленіе. Дѣйствительно, въ слѣдующемъ уже году должность рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ была упразднена; въ томъ же году правительство обратилось къ болѣе практической мѣрѣ, именно къ учрежденію при сенатѣ особенной коммисіи для рѣшенія неоконченныхъ дѣлъ [1]). Вмѣстѣ съ этимъ сенату строго приказано подавать еженедѣльные рапорты въ кабинетъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, какъ въ самомъ сенатѣ, такъ и въ подчиненныхъ ему коллегіяхъ и канцеляріяхъ. Такія же вѣдомости должно было подавать сенату о приходѣ, расходѣ и остаткахъ государственныхъ суммъ [2]).

Вмѣстѣ съ этимъ, въ теченіи владычества кабинета, продолжается раздвоеніе вѣдомствъ военнаго и гражданскаго; учрежденные при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, кадетскіе корпуса раздѣлили ихъ въ отношеніи самаго образованія, причемъ перевѣсъ конечно былъ на сторонѣ военнаго вѣдомства, такъ какъ образованіе, полученное въ кадетскомъ корпусѣ, во всякомъ случаѣ открывало дворянской молодежи болѣе широкое и заманчивое поприще, чѣмъ школы недорослей при сенатѣ. Послѣднія подъ конецъ совершенно упали, такъ какъ не было сильнаго руководителя, который бы могъ съ успѣхомъ вести и направлять дѣло, какъ это прежде дѣлалъ генералъ-прокуроръ. Наконецъ военной коллегіи, въ противность прежнимъ указамъ, предоставлено право самой увольнять дворянъ отъ военной службы по выслугѣ лѣтъ, по причинѣ болѣзни «и дабы шляхетскіе домы въ экономіи не упадали». (№ 8331).

Взглядываясь въ общее значеніе этихъ двухъ попытокъ замѣнить должность генералъ-прокуроровъ дѣятельностію особыхъ учрежденій, стоящихъ внѣ сената, нельзя не замѣтить, что они увеличивали значительно массу зла, господствовавшаго въ администраціи, не устраняя ни одного изъ ея недостатковъ. Всѣ предначертанія Петра: строгое разграниченіе вѣдомствъ, возможно большое объединеніе администраціи, правильность надзора, само собою разумѣется не получили осуществленія. Вѣдомства, вмѣсто разграниченія, смѣшивались на каждомъ шагу, соединяясь и опять разъединяясь безъ опредѣленной системы. Нѣкоторыя

---

[1]) П. С. З. № 8326, 8288, 8293, 8345 и 8294.
[2]) П. С. З. № 8299 и 8310.

вѣдомства, напр. финансовое и судебное, подчинялись объединяющей власти сената, другія, напротивъ, стремились къ явному отдѣленію и даже господству надъ другими. Надзора не только не было, но даже самая возможность его утратилась съ отмѣною лицъ, осуществлявшихъ его при прежнемъ устройствѣ сената. Наконецъ не только обыкновенный подданный, но даже опытный чиновникъ не могъ опредѣлить, гдѣ находится послѣдняя инстанція управленія. Съ одной стороны законы, опредѣлявшіе сенатъ какъ послѣднюю инстанцію и строго воспрещавшіе приношеніе жалобъ самому государю, не были отмѣнены и часто подтверждались сенатомъ; съ другой выступаетъ судебное значеніе кабинета, куда приносятся жалобы не только на медленность, но даже на неправоту рѣшенія. Финансовый контроль, то сосредоточивается въ сенатѣ, то переходитъ въ ревизіонъ-коллегію, подчиненную непосредственно верховному тайному совѣту, то снова обращается въ сенатъ, обязанный рапортовать въ кабинетъ.

Подобныя смѣшенія и перемѣны искупались бы до нѣкоторой степени, если бы въ администрацію было введено нѣсколько больше быстроты, о которой говорили учредители двухъ кабинетовъ. Но надо ли открывать всѣ грустныя страницы тогдашней исторіи, чтобы убѣдиться, что ни одно изъ этихъ пышныхъ обѣщаній не было исполнено и вся новая машина служила именно тому, противъ чего боролся великій преобразователь—своекорыстію и произволу? Что сдѣлало это управленіе съ Россіею, завѣщанною ему Петромъ? Вотъ что говоритъ одинъ изъ иностранцевъ о состояніи русскихъ финансовъ, этой, по видимому, главной заботы правительства, жившаго для финансовъ. «Петръ, не смотря на свои войны, умирая оставилъ еще значительныя суммы, достаточныя для окончанія задуманныхъ имъ предположеній. Кажется послѣднія три управленія употребляли всѣ усилія, чтобы уничтожить даже слѣды основанныхъ Петромъ учрежденій. Морскія силы совершенно уничтоженныя, мануфактуры въ упадкѣ, кредитъ потрясенный, казна истощенная, вотъ доказательство моихъ словъ. Правда, Россія вела всегда войны со времени Петра, но не война истощила государство, оно истощено роскошью, дурнымъ управленіемъ министровъ, переводомъ за границу суммъ — наконецъ безплодная распущенность, тщеславіе и суетность раззоряютъ государство». Таковъ былъ конецъ политики генералъ-адмирала Остермана, фельдмаршала Миниха, а вмѣстѣ и владычества кабинета.

Такова была сила учрежденій завѣщанныхъ Россіи Петромъ и ихъ практичность, въ смыслѣ объединенія истинно-національныхъ силъ. Двѣ революціонныя, такъ сказать, попытки не могли ихъ поколебать и они пали жертвою собственнаго безсилія. Послѣ смерти преобразователя, Россія круто бросилась сначала къ боярскому началу, въ которомъ члены совѣта видѣли истинно-русское преданіе, а потомъ кабинетъ-министры и Биронъ перешли въ другую крайность, думая продолжать дѣло Петра, предоставляя всѣ выгоды иноземцамъ. И та и другая попытка была поддержана военнымъ элементомъ, начинавшимъ уже пріобрѣтать преобладающее значеніе. Но не этими крайностями можно было продолжать дѣло Петра. Неудавшіеся захваты в. т. совѣта и кабинета привели, наконецъ, къ возстановленію его учрежденій.

Возстановленіе сената и генералъ-прокуроровъ до реформъ Екатерины II.

Въ одной изъ послѣднихъ своихъ статей, нашъ талантливый юристъ—историкъ, г. Кавелинъ, замѣчаетъ, что съ воцареніемъ Елисаветы Петровны, начинается медленная убыль господства западно Европейскихъ элементовъ. что продолжается и до сихъ поръ [1]). Замѣчаніе это имѣетъ нѣкоторое основаніе. Дѣйствительно, въ теченіи ея царствованія можно замѣтить нѣчто напоминающее національную политику; но нельзя, кажется, видѣть въ этихъ немногихъ очертаніяхъ прекращенія иноземнаго вліянія; за всѣми этими попытками національной администраціи виднѣется уже новая эпоха, когда господство одной теоріи, готово смѣниться господствомъ другой и болѣе прочной; на смѣну смутной, математической системѣ Лейбница готова уже явиться вереница громкихъ именъ Монтескье, Вольтера, Фридриха, Наполеона.... Не центральнымъ учрежденіемъ было отразить иноземное вліяніе,—возрожденіе Россіи ждало свободнаго народа и мѣстныхъ учрежденій.

Во всякомъ случаѣ время Елисаветы Петровны представляетъ одинъ изъ любопытнѣйшихъ моментовъ въ исторіи нашего права. Высшая законодательная власть бездѣйствуетъ; нѣтъ теоріи, творческой дѣятельности Петра, его систематическаго объединенія разныхъ государственныхъ вопросовъ, на основаніи глубоко обдуманныхъ теорій. Напротивъ, дальнѣйшій прогрессъ въ законодательствѣ принимаетъ, такъ сказать казусный характеръ, выходитъ отъ потребностей жизни, усмотрѣнныхъ на отдѣльныхъ слу-

[1]) Ср. Вѣстникъ Европы 1866 т. II статья «Мысли и замѣтки о русской исторіи» стр. 332, in fine.

чаяхъ, слѣдовательно является обширный просторъ для законодательной дѣятельности учрежденій, стоящихъ во главѣ текущей администраціи. Вмѣстѣ съ этимъ замѣтно полное возвращеніе къ началамъ, внесеннымъ Петромъ въ русскія учрежденія, тщательное возстановленіе этихъ учрежденій во всѣхъ подробностяхъ. Такъ правительство неизмѣнно слѣдуетъ тому правилу, которому неизмѣнно слѣдовалъ преобразователь: замѣщать важнѣйшія мѣста гражданскаго управленія природными русскими, оставляя для иностранцевъ лишь подчиненныя должности, такъ чтобы вновь учрежденныя мѣста, не смотря на свою иностранную форму, могли служить истинно русскимъ потребностямъ. Этимъ въ одно время придано національное значеніе сенату и другимъ учрежденіямъ, поднято значеніе гражданскихъ должностей, затемненныхъ въ прежнія царствованія блескомъ военной службы. Большая часть важнѣйшихъ лицъ этой эпохи, любимцы Императрицы, наперерывъ занимаютъ должности гражданскаго управленія. Званіе сенатора сдѣлалось важнѣйшимъ отличіемъ и ставится напереди всѣхъ другихъ званій сановника. Петръ Ивановичъ Шуваловъ, назывался просто сенаторомъ Шуваловымъ. Разумовскій, до назначенія его гетманомъ Малороссіи, также занимаетъ однѣ гражданскія должности. Безъ преувеличенія, правленіе Елисаветы Петровны можно назвать управленіемъ важнѣйшихъ сановниковъ, собранныхъ въ сенатъ. Съ точки зрѣнія права, царствованіе Елисаветы Петровны было возможно полное возстановленіе временъ Петра I со всѣми ихъ характеристическими особенностями.

Многое завѣщалъ преемникамъ своимъ Петръ, малое было ими сдѣлано. Если не принимать въ расчетъ расширеніе границъ, то можно сказать, что завѣщаніе его не было исполнено. Органическое развитіе его идей по части финансовой, административной, судебной, остались безъ примѣненія, многое было уничтожено, ничего не начато вновь. При Елисаветѣ Петровнѣ можно прослѣдить это дальнѣйщее развитіе начатковъ, положенныхъ Петромъ въ нашу администрацію въ дѣятельности возобновленнаго сената. Развитіе это, однако, имѣетъ характеръ въ высшей степени оригинальный; въ немъ мало сходства съ западомъ. Эта не кодификаціонная дѣятельность искуссныхъ министровъ, и геніальныхъ государей, а практическая дѣятельность людей, сталкивающихся близко съ нуждами администраціи и народа. Въ законахъ этихъ выражается не личный складъ ума законодателя, а ярко просвѣчива-

етъ дѣйствительный жизненный опытъ. Во всѣхъ распоряженіяхъ сената замѣтенъ этотъ путь отъ отдѣльныхъ случаевъ къ общему правилу и, странное дѣло! путемъ этимъ, какъ мы увидимъ ниже, сенатъ нашъ дошелъ до такихъ выводовъ, до какихъ публицисты западной Европы дошли путемъ отвлеченныхъ умозрѣній. Кодификація нашего законодательства, правда, не удалась въ теченіи всего времени сенатскаго управленія; но за то начала, которыми гордится нашъ кодексъ, даже въ измѣненномъ ихъ видѣ, выработаны въ это отдаленное время практическою работою людей, проникнутыхъ еще началами старой России.

Тотчасъ послѣ вступленія своего на престолъ, императрица возстановила власть сената въ управленіи внутреннихъ государственныхъ дѣлъ; вмѣстѣ съ этимъ генералъ-прокурору даны прокуроры для надзора за провинціальными дѣлами. Затѣмъ вышло строгое подтвержденіе всѣхъ указовъ Петра I о неподаваніи просьбъ императрицѣ лично [1]). — Остальное было предоставлено сенату. Онъ поспѣшилъ воспользоваться этимъ, чтобы окружить себя тѣмъ почетомъ, какимъ онъ пользовался прежде. Такъ имъ возстановлена на прежнемъ основаніи должность рекетмейстера, вслѣдъ за тѣмъ коллегіи и канцеляріи необращаются уже непосредственно къ императрицѣ мимо сената. Въ прежнее время важнѣйшіе указы объявлялись изъ кабинета или другими, посторонними для сената, лицами. Теперь только лица, принадлежащія къ составу сената, имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы. Разумѣется правомъ этимъ больше всего пользовался генералъ-прокуроръ, часто принимавшій Высочайшія повелѣнія при докладѣ сенатскихъ дѣлъ. Счетныя конторы при военной коллегіи и коммиссаріатѣ были уничтожены и счеты всѣхъ вѣдомствъ впредь велѣно отсылать на ревизію въ ревизіонную коллегію. Главный магистратъ, уничтоженный въ предъидущее царствованіе былъ возстановленъ.

Многія не нужныя конторы и коммиссіи были уничтожены и дѣла ихъ распредѣлены отчасти между сенатомъ, отчасти между подчиненными ему коллегіями [2]). Возвысившееся значеніе гражданской службы отозвалось между прочимъ и на томъ, что при сенатѣ и коллегіяхъ учреждены были школы, гдѣ молодые дворяне (юнкера) получали юридическое образованіе. Надзоръ за

---

[1]) П. С. З. № 8480, 8575.
[2]) П. С. З. № 8575, 8617, 8676, 8729, 8734, 8751, 8798.

ними возложенъ былъ на генералъ-прокурора. Всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, при которыхъ юнкера обучались судопроизводству, или состояли въ различныхъ должностяхъ, не исключая секретарей, предписано было рапортовать генералъ-прокурору каждую треть объ ихъ успѣхахъ, поведеніи и способности къ дѣламъ. Потомъ эти свѣденія доставлялись еженедѣльно. [1]) Впослѣдствіи, увеличивающееся значеніе невоенныхъ занятій, повело къ одному изъ важнѣйшихъ актовъ царствованія Елисаветы Петровны — къ основанію московскаго университета.

При такихъ благопріятныхъ условіяхъ началась самостоятельная дѣятельность сената. Сейчасъ мы увидимъ въ чемъ она выразилась. Я далекъ отъ мысли критически разобрать ея результаты, это и не входитъ въ задачу моего разсужденія. Но мы постараемся, на основаніи актовъ, вышедшихъ изъ сената, опредѣлить объемъ его власти, предметы его вѣдомства, отношеніе къ другимъ учрежденіямъ и, отчасти, характеръ его управленія.

Администрація Россіи представляла въ это время важныя затрудненія. Финансовое разстройство въ послѣднее царствованіе дошло до крайнихъ предѣловъ—государству грозило банкротство. Сенату поручено было принять мѣры къ исправленію зла, противъ котораго кабинетъ оказывался безсильнымъ. Сенатъ пригласилъ всѣхъ лицъ, знающихъ финансовую часть, представить проекты о способахъ избѣгнуть полнаго раззоренія, не отягощая въ тоже время и народъ. Дѣйствительно, нѣсколько лицъ прислали свои сообщенія, но они оставались безъ разсмотрѣнія въ теченіе всего царствованія Анны Ивановны. Только при Елисаветѣ они были разсмотрѣны, приговоръ сената по этому предмету доложенъ императрицѣ и вошелъ въ составъ именнаго указа 11 мая 1744 года. До настоящаго времени приговоръ этотъ можетъ служить лучшимъ доказательствомъ практическаго смысла, отличавшаго сенатъ того времени [2]).

---

[1]) П. С. З 10,172 №, и біографіи генер. прокур. въ Ж. М. Ю. за 1863 и 1864 князь Трубецкой.

[2]) Бѣдность казны, въ отношеніи золота и серебра была чрезвычайно велика. Золотомъ такъ дорожили, что чеканка новыхъ червонцевъ производилась обыкновенно по именному повелѣнію. Всѣ усилія сената были направлены къ тому, чтобы удержать серебряную монету въ казнѣ, оставивъ для народнаго обращенія одну мѣдную, которая была отдана въ его полное распоряженіе. Серебрянную монету приказано было вымѣнивать изъ

Кромѣ затрудненій съ монетнымъ дѣломъ, сенатъ былъ поставленъ въ необходимость вновь поднять вопросъ объ одномъ важномъ дѣлѣ, начало которому положено также Петромъ I. Въ теченіи трехъ послѣднихъ царствованій никто не подумалъ о ревизіи народонаселенія, не смотря на то, что система налоговъ, рекрутства, финансовый бытъ, предполагали нѣкоторое понятіе о числѣ подданныхъ. Въ первый же годъ царствованія новой императрицы, состоялся Высочайше утвержденный докладъ сената о необходимости ревизіи и о произведеніи на будущее время ревизіи чрезъ каждыя пятнадцать лѣтъ. Въ слѣдующемъ году по другому сенатскому докладу, были уже назначены для ревизіи лица, изъ дѣйствительно служащаго генералитета. Вслѣдъ за тѣмъ состоялся манифестъ о генеральной ревизіи и подписана инструкція лицамъ, посланнымъ для этого дѣла.

Имѣя въ своемъ распоряженіи военныя силы государства и нужное вліяніе на всѣ части управленія, сенатъ могъ руководить этимъ дѣломъ, представлявшимъ большія затрудненія; народъ, помнившій еще суровость первой ревизіи и запуганный жестокостями Бироновщины, не могъ охотно подчиниться мѣрѣ, на которую онъ смотрѣлъ какъ на неслыханное дѣло. Но и кромѣ общаго недовольства народнаго, предстояло много трудныхъ практическихъ вопросовъ. Сословія еще не установились окончатель-

---

обращенія по установленной цѣнѣ, а всѣ имѣющіе ее, должны были являться съ нею; за утайку было положено наказаніе. Въ судебныхъ мѣстахъ серебряную и золотую монету велѣно обмѣнивать на мѣдную для произведенія выдачи «дабы золотая и серебрянная монета въ казнѣ всегда оставалась, а мѣдная циркуляцію имѣть могла.» Вообще на всѣ казенные расходы сенатъ приказывалъ употреблять мѣдныя деньги, «всемѣрно стараясь удерживать золотую и серебрянную монету въ казнѣ.» Золото и серебро положительно считалось казенною принадлежностію; за тайную ихъ сплавку сенатъ грозилъ жестокими наказаніими. Мѣдная монета, бывшая такимъ образомъ, единственнымъ звонкимъ фондомъ въ народномъ обращеніи, была поручена сенату, или зависящей отъ него монетной канцеляріи. Новый выпускъ мѣдной монеты дѣлался по его распоряженію, причемъ онъ назначалъ и цѣну выдѣлываемой монеты, опредѣляя сколько рублей должно выйти изъ пуда мѣди. П. С. З., № П. С. З. 8940, 8942, 8944, 8961, 8962, 8977, 8995, 9099, 9058, 9143, 9187, 9247, 9275, 9289, 9221, 9292, 8270, 9346, 9364, 9378, 8551, 8685, 8898, 8939, 9391, 9453, 9463, 9610, 9493, 9878, 9967. 10058, 10224, 10225, 10633, 10638, 10642, 10691, 10717, 10339, 10792, 11464 и т. д.

но; особенно между духовенствомъ и податными классами трудно было провести рѣзкую границу; самое броженіе народа не кончилось; еще не далеко было то время, когда онъ толпами бѣжалъ изъ предѣловъ Россіи, или бродилъ съ мѣста на мѣсто, думая укрытьсяотъ преслѣдованія безпощадной администраціи. Нѣкоторые, при спросѣ объ ихъ званіи, сказывались Поляками, Малороссіянами, окрестившими Магометанами которыхъ не писали въ подушный окладъ, непомнящими родства, церковниками, беземельными однодворцами. Многіе, послѣ прежней ревизіи, поступили въ духовное званіе, имѣя однако дѣтей, рожденныхъ въ прежнемъ ихъ состояніи; далѣе, законъ не опредѣлилъ даже отношенія женъ и дѣтей крестьянъ, отданныхъ въ рекруты. Разрѣшить всѣ эти недоумѣнія, подчинить разбѣжавшійся и разогнанный народъ переписи, найти каждому званію свое мѣсто, было задачею сената. Какъ онъ исполнилъ эту задачу, видно уже изъ того, что чрезъ двадцать лѣтъ, въ царствованіе Екатерины II возможно уже было производить ревизію, не прибѣгая ни къ какимъ крутымъ мѣрамъ. Екатерина, съ нѣкоторою ироніей, разсказываетъ [1]) какъ сенатъ въ ея присутствіи разсуждалъ о предстоящей ревизіи, какъ онъ говорилъ о необходимости коммандъ при ревизорахъ и о большихъ для этого издержкахъ и т. д. Императрица справедливо замѣтила что врядъ ли нужны такія суровыя мѣры и предложила такой способъ ревизіи, какой употребляли во все время ея царствованія и послѣ нея. Но если эта мѣра удалась, если прописныхъ душъ, которыхъ такъ боялся правдивый старикъ Шаховской, не оказывалось, то нѣтъ сомнѣнія, что успѣхъ этотъ былъ подготовленъ неутомимою дѣятельностію сената въ царствованіе Елисаветы Петровны [2]).

Въ числѣ государственныхъ регалій, съ давняго времени обращала на себя вниманіе сначала Московскаго, а послѣ и Петербургскаго правительства, соляная промышленность. Дѣйстви-

---

[1]) Ср. Русскій Архивъ 1865 г. 2 изд. разсказы Екатерины II о первомъ времени ея царствованія.

[2]) Относительно ревизіи при Елисаветѣ Питровнѣ ср. П. С. З. № 8619, 8811, 8835, 8836, 8881, 8925, 8927, 8931, 8957, 8966, 8969, 8970, 8974, 8973, 8981, 8984, 9000, 9001, 9002, 9003, 9008, 9010, 9011, 9012, 9015, 9019, 9021, 9059, 9061, 9088, 9116 и т. д. Вмѣстѣ съ ревизіею и при ревизіи возбудился любопытный вопросъ о бѣглыхъ № 9134, 9136, 9137, 9145, 9146 и т. д.

тельно, это былъ одинъ изъ важнѣйшихъ источниковъ дохода, что доказывается постоянными заботами правительства объ этомъ предметѣ. Сначала, для облегченія народа, сенатъ запретилъ возвышать цѣну на соль и подтверждалъ о допущеніи къ покупкѣ ея всѣхъ безъ различія, съ запрещеніемъ перекупа. За тѣмъ предписанія о безостановочной продажѣ соли постоянно подтверждались. Вмѣстѣ съ этимъ сенатъ заботился о размноженіи соляныхъ заводовъ и успѣшномъ добываніи соли въ мѣстахъ ея нахожденія. Соляные коммиссарства учреждались во всѣхъ главнѣйшихъ пунктахъ. Въ Саратовѣ важность промысла была такъ велика, что сенатъ, для предупрежденія столкновеній начальника солянаго коммиссарства съ воеводою, счелъ нужнымъ соединить должность воеводы съ должностью солянаго коммиссара, которая и была поручена полковнику Чемадурову, а для воеводы герольдіи приказано найти другое мѣсто. Для Сибири сенатъ также учредилъ особое коммиссарство, которому далъ особыя правила о заготовленіи соли. Иногда же, смотря по мѣстнымъ обстоятельствамъ, коммиссарства упразднялись, какъ это случилось въ Астрахани, гдѣ обязанности бывшаго коммиссарства были возложены на губернскую канцелярію и магистратъ. Подобныя мѣры, конечно, были возможны только потому, что сенату были одинаково подчинены всѣ вѣдомства. Въ настоящее время, каждое вѣдомство, какъ бы не были ничтожны его занятія въ извѣстной мѣстности, требуетъ непремѣнно отдѣльныхъ служителей и особаго управленія. Вмѣстѣ съ этимъ сенатъ постоянно думаетъ объ облегченіи народнаго бремени; такъ, въ 1751 году, онъ издалъ указъ о зачетѣ прибыльныхъ денегъ отъ казенной продажи соли въ подушный сборъ. Иногда случалось, что сенатъ уменьшалъ налоги вслѣдствіе удачнаго торга солью, что во всякомъ случаѣ доказываетъ его обширныя права. Такъ, въ 1754 г., по сенатскому указу подушный окладъ былъ уменьшенъ на 6 коп. съ души, по тому случаю, что доходъ казны увеличился отъ уменьшенія тайнаго провоза соли (№ 10,260). Въ такомъ же отношеніи стоялъ сенатъ и по отношенію къ другимъ регаліямъ. Замѣчательно, что онъ тогда повсемѣстно старался ввести откупную систему, впослѣдствіи такъ справедливо осужденную Екатериною. Сенатъ по своему усмотрѣнію распоряжается отдачею на откупъ разныхъ сборовъ; иногда откупщиками являются отдѣльныя лица, иногда магистраты и города. Камеръ-коллегія часто получа-

етъ подтвержденія слѣдить за продажею вина и заботиться о пресѣченіи корчемства. Во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ по этому предмету сенатъ руководствуется исключительно практическими соображеніями [1].

Бывали случаи, когда сенатъ прибѣгалъ къ мѣрамъ почти безграничной диктатуры. Въ 1755 году онъ запретилъ винокуреніе во всей Ингермаландіи и С.-Петербургской губерніи, подъ тѣмъ предлогомъ, что отъ этаго промысла происходитъ опустошеніе лѣсовъ, которые сенатъ обязанъ охранять. Подобное же распоряженіе было сдѣлано во всей почти имперіи по случаю голода, когда хлѣбъ нуженъ былъ для пропитанія. Въ томъ же году поставка вина была отдана на откупъ двумъ купцамъ. Чрезъ нѣсколько времени С.-Петербургскіе питейные и прочіе сборы были отданы съ 1750 г. на откупъ впередъ на 7 лѣтъ. Наконецъ, въ 1761 году, всѣ сборы велѣно отдать на содержаніе тѣмъ магистратамъ и ратушамъ, кои пришлютъ въ срокъ требованія, а на которые не будетъ требованій, велѣно отдавать на откупъ [2]. Независимо отъ этаго сенатъ по своему усмотрѣнію объявлялъ извѣстные промыслы регаліями и бралъ ихъ въ казенное управленіе. Такъ было поступлено со смолянымъ и льнянымъ торгомъ [3]. Не менѣе занималъ Сенатъ и вопросъ о фабрикахъ и заводахъ. Отъ самыхъ

---

[1]) Такъ въ 1746 году таможенные, кабацкіе, портовые и таможенные сборы, кромѣ табачнаго, были отданы на откупъ въ городахъ Бѣлогородской губерніи, при чемъ въ этихъ городахъ учреждены были конторы для завѣдыванія корчемными дѣлами и замѣщены отставными офицерами. Въ 1759 г. въ Астраханской губерніи всѣ казенные ахтубенскіе заводы были отданы въ *вѣчное* содержаніе купцу Кобякову. Въ томъ же году кабацкіе и пивные сборы были сданы въ Псковской губерніи на откупъ частнымъ лицамъ, а въ Тобольскѣ таможенные кабацкіе и канцелярскіе сборы были отданы во *всегдашнее* содержаніе магистратамъ тѣхъ же городовъ. Иногда сенатъ по видимому отступалъ отъ первоначальной строгости; такъ, въ 1751 году, онъ разрѣшалъ всякаго званія людямъ варить у себя въ домахъ пиво и медъ, а чрезъ три года по его же указу велѣно допускать къ подряду на поставку вина однихъ помѣщиковъ, при чемъ другимъ лицамъ вовсе запрещено курить вино. Въ 1755 году сенатъ велѣлъ продать въ частныя руки всѣ казенные низовые винокуренные заводы.

[2]) Относительно соли, вина и проч. сборовъ, ср. П. С. З. № 8607, 8767, 8870, 8907, 9067, 9118, 9117, 9203, 9216, 9310, 9597, 9354, 9640, 6697 9734, 9735, 9736, 9738, 9741, 9746, 9799, 9802, 10261, 10351, 10799. 11378, 11184 и т. д.

[3]) П. С. З. № 8189, 10734,

частныхъ вопросовъ, какъ напр., о мѣрѣ холста и достоинствѣ бархату [1]) и сукна, онъ переходитъ къ такимъ промысламъ частнымъ и казеннымъ, отъ которыхъ зависитъ благосостояніе всего государства. И здѣсь сенатъ держался такого порядка, какой мы видѣли по отношенію къ винному и соляному дѣлу. Заводы отдаются частнымъ лицамъ. Вообще сенатъ оставался вѣренъ взгляду Петра, что промышленность, равно какъ и промышленный классъ существуютъ для государства и на столько, на сколько это нужно для его пользы. На этомъ основаніи сенатъ иногда усиленно поощрялъ, иногда стѣснялъ извѣстныя отрасли мануфактуръ и промышленности, смотря потому, чего требовали выгоды государства. Вообще было постановлено правиломъ и сенатъ подтверждалъ это нѣсколько разъ, чтобы ни одна фабрика не открывалась безъ дозволенія мануфактуръ-коллегіи. Привиллегіи давалъ самъ сенатъ. Такія привилегіи получили наприм., на 30 лѣтъ, профессоръ Ломоносовъ на заведеніе фабрики для дѣланія разноцвѣтныхъ стеколъ, бисеру, стеклярусу и другихъ галантерейныхъ вещей и многіе другія [2]). Подобно тому какъ въ отношеніи виннаго и другихъ промысловъ, сенатъ держался откупной системы, такъ здѣсь старался онъ поощрять частную дѣятельность. Въ 1753 году сенатъ дозволилъ заводить и размножать заводы въ Оренбургской губерніи однимъ только частнымъ людямъ, съ тѣмъ чтобы бергъ коллегія сосредоточивала въ себѣ только сборы, поступающіе съ этихъ заводовъ, при чемъ она обязана была доносить сенату ежегодно о количествѣ этаго сбора. Затѣмъ, въ вѣдомство бергъ-коллегіи отданы всѣ заводы, на которыхъ работа производилась изъ собственной мѣди заводчиковъ, а не изъ покупной. Въ слѣдующемъ году сенатъ дозволилъ всякому лицу отыскивать въ Сибири руду, краски и строить заводы по сношенію съ мѣстнымъ горнымъ начальствомъ, не только на казенныхъ владѣніяхъ, но и на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ. При большомъ недостаткѣ золота и серебра въ государ-

---

[1]) П. С. З. № 8826, 8895, 9168.

[2]) Читатель, конечно, пойметъ, что великій нашъ ученый взялъ привиллегію не для бисеру. Дѣло въ томъ, что онъ рѣшился завести въ Россіи мазаическую работу, которой самъ выучился по картинѣ, найденой имъ у Шувалова. Но какъ мозаика не вошла въ роспись промышленныхъ дѣлъ, то ему пришлось брать привиллегію на дѣланіе «разной галантереи».

ствѣ, сенатъ нашелъ однако возможнымъ предписать монетной канцеляріи отпускать золото и серебро фабрикантамъ по ихъ требованію за установленную цѣну. Сенатъ въ тоже время заботился о распространеніи и улучшеніи заводской дѣятельности. Такъ главному судьѣ монетной канцеляріи, Шлаттеру, велѣно заботиться о разпространеніи имѣющихся въ Сибири нерчинскихъ и другихъ серебряныхъ заводовъ. Чрезъ нѣсколько времени предписано заводить стальныя и желѣзныя фабрики по примѣру находящихся въ Штиріи. За то онъ не церемонился съ этою частною промышленностію, которую онъ такъ поощрялъ, когда интересы государства требовали, по его мнѣнію, противуположныхъ мѣръ. При недостаткѣ мѣди, сенатъ приказалъ взять у частныхъ заводчиковъ половину приготовленной ими мѣди для дѣланія новыхъ копѣекъ[1]). А въ 1754 г., подъ предлогомъ сохраненія лѣсовъ, онъ приказалъ уничтожить всѣ хрустальные, стеклянные и желѣзные заводы, отстоящіе отъ Москвы менѣе чѣмъ въ 200 верстномъ разстояніи, и впредь дозволено заводить ихъ не ближе этой же дистанціи. То же самое въ 1759 г. было сдѣлано для Петербурга.

Съ этаго времени начинаются заботы и о внѣшней торговлѣ, о которой не было слышно въ предыдущее царствованіе. Попеченіе объ этомъ важномъ предметѣ вполнѣ предоставлено камеръ-коллегіи, подъ верховнымъ надзоромъ сената. Послѣднему принадлежали важнѣйшія акты, касавшіеся этого предмета. Къ сожалѣнію нельзя сказать чтобы мѣры эти всегда имѣли въ виду поощренія торговли. Любимцы часто пользовались своимъ вліяніемъ на сенатъ для полученія самыхъ обременительныхъ для купечества монополій. Въ отношеніи къ тому, что въ настоящее время извѣстно подъ именемъ свободы торговли, сенатъ, кажется, оставался совершенно равнодушнымъ. Его практическій смыслъ указывалъ ему другія мѣры для поощренія національнаго труда, по этому большая часть его указовъ запретительнаго характера. Съ самаго начала встрѣчается уже воспрещеніе ввоза въ Россію китайскихъ и подобныхъ имъ индейскихъ товаровъ изъ европейскихъ государствъ какъ моремъ, такъ и сухимъ путемъ[2]).

---

[1]) Объ этихъ и другихъ подобныхъ фактовъ относительномануфактуры и заводской промышленности ср. П. С. З. № 8921, 9864, 9889, 9954, 9960, 10151, 10157, 10126, 10131, 10312, 10534, 10622, 10730, 10761, 10152, 10499, 10285, 10904, 11103, 11285, 11379 и т. д.

[2]) Мѣра эта, конечно, объясняется желаніемъ поддержать нашу торговлю

Если ввозъ подвергался нѣкоторому стѣсненію, то не менѣе бывалъ стѣсненъ и вывозъ; иногда сенатъ считалъ нужнымъ задерживать въ Россіи нѣкоторые предметы отпуска. Сначала было запрещено, а послѣ дозволено отпускать хлѣбъ изъ Россіи, съ платежемъ пошлины. Тоже самое было сдѣлано и по торговлѣ полотномъ, селитрою, скотомъ. Одно время большая часть издѣлій русскихъ фабрикъ, отпускаемыхъ за границу были обложены пошлинами. Мѣдь вовсе было запрещенно отпускать за границу. Отпускъ чугуна былъ дозволенъ подъ условіемъ пошлины. Къ этому же времени относится и начало торговыхъ, компаній, получавшихъ отъ сената разрѣшенія основать свою торговлю на извѣстномъ мѣстѣ, иногда съ привиллегіею. Такъ, въ 1757 г., московскому купцу Хосташову и его товарищамъ была дана привиллегія на заграничную торговлю, при чемъ товарищество были названо Россійскою, въ Константинополь торгующею компаніею. Но еще замѣчательнѣе другая компанія, основанная для торговли съ Персіею; она снабжена большимъ уставомъ и представляетъ едва ли не первый примѣръ к° на акціяхъ, въ малыхъ размѣрахъ предшествовавшій знаменитой американской торговой компаніи.

Значительное стѣсненіе представляли, впрочемъ, для иностранной торговли монополіи, которыхъ добивались разные вельможи иногда чрезъ сенатъ, и иногда помимо его. Графъ Шуваловъ получилъ привиллегію для своей бѣломорской компаніи съ платежомъ 5 коп., пошлинъ, потомъ ему отданъ тюленій промыселъ въ Астрахани и на Каспійскомъ морѣ и, наконецъ, ему дозволено пользоваться въ течении 20 лѣтъ отпускомъ лѣса изъ архангель-

---

съ Востокомъ, на которую сенатъ обращалъ большое вниманіе. Чрезъ нѣсколько времени, съ тою же цѣлію, сенатъ издалъ правила о приниманіи въ Астрахани персидскихъ купцовъ для торговыхъ промысловъ, о производствѣ суда надъ Армянами и Индейцами, живущими въ Астрахани, по прежнимъ ихъ законамъ, причемъ имъ дозволено заводить фабрики и отправлять богослуженіе безпрепятственно. Часто издавалъ онъ запрещенія ввозить иностранные товары; Въ 1758 г. онъ дозволилъ привозить всѣ Европейскіе шелковые товары только къ одному С.-Петербургскому порту, гдѣ ихъ должна была клеймить компанія, у которой были на откупу всѣ таможенные сборы. Исключеніе было сдѣлано только въ пользу Риги и Ревеля. Было также запрещено привозить берлинскую лазурь въ томъ случаѣ, если окажется, что выдѣлываемая въ Россіи лучше иностранной. Вовсе запрещено ввозить нѣмецкія мишуры, позументы, сѣтки и ленты

скаго порта. Графъ Воронцовъ получилъ привилегію на торговлю на Каспійскомъ морѣ [1]).

Сенатъ подтвердилъ силу вексельнаго устава, заботился объ учрежденіи таможенъ и правильности собиранія таможныхъ сборовъ какъ на пограничныхъ, такъ и на внутреннихъ заставахъ [2]). Въ тоже время, самое попеченіе о купечествѣ было возложено на сенатъ. Это видно изъ исторіи нашего перваго коммерческаго банка, который вмѣстѣ съ дворянскимъ банкомъ находился въ его управленіи. Онъ старался доставить лицамъ, занимавшимъ деньги въ этомъ банкѣ всевозможныя облегченія. Такъ, между прочимъ, онъ разрѣшилъ выдавать деньги на годовой срокъ, хотя банковый уставъ воспрещалъ занимать болѣе чемъ на полгода. Но сенатъ ссылается здѣсь на свое обширное полномочіе, данное ему при учрежденіи банковъ дѣлать то, «что сверхъ прописаннаго въ уставѣ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію дѣлъ.» Здѣсь кстати замѣтить, что уставы банковъ выработаны въ сенатѣ и представлены въ формѣ доклада Императрицѣ, при чемъ ему представлено право «что сверхъ изъясненнаго въ томъ именно Е. И. В·

---

[1]) Перечислять здѣсь всѣ эти монополіи, стѣснявшія правильное развитіе торговли конечно нѣтъ надобности. Мы обратимъ только вниманіе на одинъ документъ, уцѣлѣвшій отъ того времени, который лучше всего можетъ обрисовать отношеніе вельможъ къ торговлѣ. Въ1757 году извѣстный графъ Воронцовъ писалъ къ И. И. Шувалову слѣдующее письмо: «злоключительное мое состояніе, которое я отъ долговъ имѣю, вашему п-ству совершенно извѣстно; ежели вы, по милости своей, не испросите по прошенію моему отъ Е. И. В., позволенія о выпускѣ до 300 т. четвертей хлѣба, мнѣ никогда изъ горестнаго состоянія вытти не можно; я слышу, что отъ сената уже нѣкоторымъ купцамъ дозволено отсюда хлѣбъ выпустить (это было во время запрещенія отпускать хлѣбъ за границу по случаю голода) не лучше ли бы было чтобы я сею милостію пожалованъ былъ? На сихъ дняхъ минетъ срокъ по векселю заплатить барону Вольфу 25-ть руб... За тѣмъ графъ продолжаетъ письмо на французскомъ языкѣ, прося Шувалова упросить императрицу и обѣщая ему за это половину барышей!.. Рус. Архив. 1864 г., стр. 347.) Относительно иностранной торгорговли и таможень ср. П. С. З. 8.828, 8.919, 9.064, 9.205, 9.331, 9.346, 8.828, 8.896, 8.991, 9.506, 9.628, 9.655, 9.659, 9.675, 9.701, 9.694, 9.751, 9.762 9.880, 9.962, 10.169, 10.221, 10.205, 10.281, 10.357, 10.379, 10.504, 10.803, 10.848, 10.869 11.249, 11.310, 10.335, 10.395, 10.511, 10,205 и т д.

[2]) Исторія внутреннихъ таможенъ въ теченіи этого времени не лишена интерессу ср. №№ 8.791, 9.356, 9.377, 9.116 9.457, 9.557, 9.613, 9.680, 10.178 10.179, 10.182, 10.386, 10.405, 10.437, и т д.

указѣ по теченію тѣхъ банковъ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію, и въ тоже время съ пользою казенною и дворянства, сенатъ исполнять долженъ.» Подобно всей Россіи и банковое дѣло было приказано сенату [1]). Онъ такъ широко пользовался правомъ покровительства торговлѣ, что иногда давалъ предписанія, могущія имѣть вліяніе на внѣшнія отношенія... Однажды коллегія иностранныхъ дѣлъ донесла сенату, что въ Польшѣ причинили обиды Рижскимъ гражданамъ; сенатъ немедленно предписалъ арестовать привозимые въ Ригу изъ Польши товары, впредь до удовлетворенія обиженныхъ.

Въ числѣ вопросовъ государственнаго управленія не послѣднее мѣсто занимали инородческія племена, вошедшія или входившія въ то время въ подданство Россіи. Дѣла ихъ внутренняго управленія и религіозной администраціи принадлежали вполнѣ сенату; хотя многія изъ этихъ племенъ находились еще въ управленіи иностранной коллегіи, но высшій надзоръ и общее направленіе администраціи безъ сомнѣнія принадлежалъ сенату. Въ отношеніи ихъ нельзя не удивляться высокому практическому смыслу, руководившему дѣятельностію сената. Возможно полная вѣротерпимость, не какъ отвлеченный либеральный принципъ, но какъ насущная потребность государственной и экономической жизни страны, была его неизмѣннымъ правиломъ. Къ сожалѣнію его стремленія не всегда находили себѣ поддержку въ Императрицѣ, Это можно видѣть напр. на извѣстномъ вопросѣ о Евреяхъ, которыхъ Императрица желала изгнать изъ предѣловъ Россіи. Сенатъ представилъ свой докладъ, гдѣ съ большою основательностію изложилъ значеніе Евреевъ, какъ полезнаго промышленнаго класса и выставилъ всѣ невыгоды, какія можетъ повлечь за собою его внезапное изгнаніе; на это Императрица отвѣчала своею короткою резолюціею: «отъ враговъ Христовыхъ не желаю интересной прибыли.» Причина этой неудачи заключалась конечно въ исключительномъ взглядѣ на Евреевъ не только русскаго, но и другихъ Европейскихъ правительствъ. Въ отношеніи къ другимъ инородцамъ сенатъ не встрѣчалъ такихъ препятствій и, благодаря его благоразумной политикѣ, въ средѣ этихъ племенъ было положено прочное основаніе русскому вла-

---

[1]) О банкахъ ср. П. С. З. №№ 10.259, 10.265, 10.271, 10.280, 10.347, 10.501, 10.671, 10.784, 10.973, 11.095, 11.105, 11.259, и т. д.

дычеству. Постоянно заботился онъ чтобы ихъ интересы не были затронуты [1]).

Отдаленный Востокъ былъ гораздо болѣе доступенъ его вліянію, чѣмъ отношенія къ западнымъ державамъ; все вниманіе правительства уходило на эти сношенія съ продолжительными дипломатическими интригами и войнами. Напротивъ Востокъ какъ будто составлялъ часть внутренняго управленія и коллегія иностранныхъ дѣлъ ограничивалась рапортами по этому предмету. Такъ, въ 1760 г. напр., по ея доношенію были предписано Сибирскому губернатору Соймонову выстроить нѣсколько крѣпостей и занять новыя мѣста по границамъ, заселивъ ихъ русскими людьми. Инородцы какъ будто совершенно оставлены на попеченіе сената, равно какъ и отдаленныя страны нашего отечества. Онъ заботился о переписи ясачныхъ народовъ Сибирской губерніи, принимаетъ мѣры къ распространенію хлѣбопашества въ Камчаткѣ, для отвращенія недостатка въ провіантѣ на содержаніе тамошнихъ военныхъ командъ. Еще важнѣйшія вопросы были представляемы сенату и еще обширнѣйшее поле для его дѣятельности открылось ему съ того времени, когда рѣчь зашла о заселеніи Новороссійскаго края. Царствованіе Елисаветы произвело на подданныхъ и иностранцевъ совершенно другое дѣйствіе, чѣмъ господство Бирона. Иностранцы толпами начали заселять вольныя степи Новороссіи, а бѣглые оставлять края, пріютившія ихъ во время печальнаго времени. Сенатъ дѣятельно занимается раздачею земель выходцамъ изъ Сербіи, Валахіи, Молдавіи, и въ тоже время дѣлаетъ распоряженіе о принятіи на поселеніе и вѣчное

---

[1]) Такъ напр., когда у Казанскихъ слободскихъ Татаръ была отнята часть земли изъ пожалованныхъ имъ дачь, Сенатъ поспѣшилъ надѣлить ихъ такимъ же количествомъ земли изъ пустопорожнихъ монастырскихъ земель. Въ виду притѣсненій, дѣлаемыхъ Татарамъ мѣстнымъ начальствомъ, сенатъ отдалъ ихъ въ распоряженіе по суднымъ и прочимъ дѣламъ, одной только Казанской губернской канцеляріи. Въ Сибири онъ предписываетъ заботиться объ искорененіи господствующаго въ тѣхъ мѣстахъ суевѣрія о добровольномъ самосожиганіи. Въ 1754 г., сенатъ своею властію отмѣнилъ сборъ ясака съ Башкирцевъ, Мещеряковъ и Татаръ, между ними живущихъ, а вмѣсто того велѣлъ продавать имъ изъ казны соль. Въ 1759 г., онъ разрѣшилъ строить мечети въ татарскихъ деревняхъ, слѣдовательно снялъ запрещеніе, существовавшее прежде; освободилъ татаръ Оренбургской губерніи, содержавшихъ почту, отъ платежа рублеваго сбора, положеннаго на нихъ сверхъ подушнаго оклада. и т. д.

подданство добровольно приходящихъ народовъ изъ турецкой и другихъ державъ [1]). Наконецъ по предложенію генералъ-прокурора Сенатъ дозволилъ пріобрѣтать деревни тѣмъ иноземцамъ, которые обяжутся на вѣчное подданство Россіи; точно также разрѣшено имъ сенатомъ же, получать по наслѣдству недвижимыя имущества, по принесеніи присяги на вѣрность Россіи.

Въ числѣ областей, управленіе которыми сенатъ раздѣлялъ съ коллегіею иностранныхъ дѣлъ, Малороссія занимаетъ, конечно, самое видное мѣсто [2]). При возстановленіи власти сената, Малороссія была отдана въ его вѣденіе. Рекетмейстеру дано отъ него предписаніе принимать, для доклада сенату, поступающія отъ Малороссіянъ жалобы, на генеральную войсковую и министерскую канцеляріи и въ теченіе пяти лѣтъ область эта оставалась подъ его непосредственнымъ управленіемъ. Въ 1747 г. Императрица, по прошенію Малороссіянъ, рѣшилась возстановить въ Малороссіи Гетманское управленіе съ прежними правами и обязанностями;—обѣщаніе это было исполнено только чрезъ два года, когда коллегіи иностранныхъ дѣлъ былъ данъ указъ объ отправленіи туда Гендрикова, для выбора гетмана, причемъ иностранной коллегіи поручено по прежнему завѣдывать Малороссіею по всѣмъ дѣламъ. Конечно сенатъ на нѣкоторое время былъ отстраненъ отъ этаго управленія, хотя отъ времени до времени встрѣчаются его указы, какъ напр. приказаніе объ отпускѣ запорожскому войску ежегодно денежнаго и хлѣбнаго жалованья, также пороху и свинцу, состоявшійся по донесенію Иностранной коллегіи, или указъ о неукрѣпленіи Малороссіянъ въ холопство. Малороссійскій народъ былъ освобожденъ имъ отъ внутреннихъ сборовъ; на войсковую казну велѣно отпускать изъ общей государственной казны извѣстную сумму денегъ. Впрочемъ Малороссія

---

[1]) Любопытный вопросъ объ отношеніяхъ сената и русскаго правительства къ инородцамъ и выходцамъ составляетъ еще нетронутый предметъ изслѣдованія, ожидающій еще матеріаловъ и изслѣдователей. Нѣкоторые факты можно найти въ П. С. З. № 8875, 8929, 8978, 901[illegible], 9090, 9174, 9175, 9210, 9227, 9230, 9255, 9291, 9316, 9406, 9600, 9603, 9791, 9814, 9904, 9966, 9967, 9976, 10005, 10006, 10037, 10138, 10173, 10198, 10270, 10491, 10767, 10991, 11058, 11186, 11191, 11193, 11265 и т, д. относительно бѣглыхъ си, № 10619, 10139, 11265.

[2]) Ср. П. С. З. № 8798, 9285, 9400, 9676, 9886, 9125, 10386, 10498, 10577, 10616, 10905, 10997, 11000.

не долго оставалась подъ управленіемъ иностранной коллегіи. Гетманъ Разумовскій, одинъ изъ любимцевъ Императрицы, почиталъ для себя унизительнымъ имѣть дѣло съ подчиненною коллегіею, а не съ верховнымъ учрежденіемъ Имперіи. Такъ, по крайней мѣрѣ, объясняетъ Императрица передачу Малороссіи вновь въ вѣдомство сената. «Всеподданнѣйше просилъ насъ Малороссійскій гетманъ графъ Разумовскій, чтобы Малороссійскія дѣла были перенесены изъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ въ сенатъ нашъ.... Сверхъ сего Высочайшее наше соизволеніе есть чтобъ оный гетманъ по примѣру прежнихъ гетмановъ вѣдомъ былъ по его Малороссійскимъ дѣламъ въ такомъ правительствѣ, которое главнымъ всего государства нашего почитается.» Говоря о Малороссійскихъ дѣлахъ, кстати привести одинъ примѣръ, изъ гражданской практики сената въ этой области, примѣръ доказывающій какимъ широкимъ правомъ толкованія законовъ пользовался сенатъ того времени. Въ концѣ 50 годовъ XVIII столѣтія зашелъ вопросъ о правѣ наслѣдованія въ Малороссіи по поводу семейства Капнистовъ. Мѣстные суды рѣшили, конечно, что наслѣдство должно быть раздѣлено на основаніи литовскаго статута, дѣйствовавшаго тогда въ Малороссіи. Но сенатъ, куда дѣло поступало на разсмотрѣніе, рѣшилъ въ пользу великороссійскаго права, такъ какъ Капнисты были выходцы, а не природные Малороссіяне, слѣдовательно должны были подчиняться общимъ законамъ имперіи. По этому поводу и изданъ былъ сенатскій указъ о раздѣлѣ недвижимаго имѣнія, состоящаго въ Малороссіи, между наслѣдниками изъ Великороссіянъ, не по малороссійскимъ правамъ, а по великорусскимъ законамъ.

Вліяніе г. прокурора распространилось отчасти и на доклады св. синода; при назначеніи кн. Шаховскаго оберъ-прокуроромъ синода, ему велѣно было подносить доклады Императрицѣ чрезъ генералъ-прокурора [1]). Въ теченіи почти всего царствованія, сенатъ вмѣстѣ съ синодомъ занимается важнѣйшими вопросами, касательно духовной администраціи. Не говоря уже о томъ, что монастырскія

[1]) Жизнь кн. Шаховскаго соч. Радищева стр. 53 и слѣд. также стр. 59, «когда кн. Шаховской былъ назначенъ оберъ-прокуроромъ синода, онъ былъ представленъ государынѣ своимъ начальникомъ генералъ-прокуроромъ стр. 63; чрезъ нѣсколько дней, онъ донесъ генералъ-прокурору о найденномъ имъ въ синодѣ и просилъ инструкціи.» Доклады чрезъ генералъ.прокурора шли до самаго назначенія Львова оберъ-прокуроромъ.

имущества, не смотря на уничтоженіе въ 1744 г. коллегіи экономіи находились въ распоряженіи сената, самое распредѣленіе и замѣщеніе духовныхъ особъ часто совершалось съ его вѣдома. Такъ, въ 1745 г., мы встрѣчаемъ указъ объ укомплектованіи церквей священно и церковно-служителями изъ числа дѣйствительно служащихъ и не служащихъ церковниковъ и дѣтей ихъ, о порученіи духовныхъ дѣлъ въ Славяно-Сербіи Бѣлогородскому архіерею, о запрещеніи строить лишнія церкви сверхъ указныхъ приходовъ, о росписаніи священно-и церковно-служителей и ихъ дѣтей къ церквамъ въ указное число, о доставленіи счетовъ въ ревизіонную коллегію на указные сроки изъ синода и изъ всѣхъ епархій и монастырей, о назначеніи жалованья церковно-служителямъ находящимся при миссіяхъ, о порядкѣ перемѣщенія церковно-служителей и ихъ дѣтей изъ епархіи въ епархію, о назначеніи излишнихъ за распредѣленіемъ въ другія званіи, по ихъ желанію. Онъ заботится, чтобы при архіереяхъ, монастыряхъ и церквахъ не было лишнихъ противъ штата священно и церковно-служителей, и приказываетъ распредѣлить этихъ лишнихъ и дѣтей ихъ въ другія вѣдомства и т. д. Но главнѣйшая дѣятельность сената относилась къ огражденію и расширенію интересовъ православія, путемъ пропаганды съ одной, и запретительныхъ мѣръ съ другой стороны. Сенатъ принимаетъ строгія мѣры къ отысканію учителей въ ереси, причемъ однако сдерживаетъ слишкомъ пылкихъ проповѣдниковъ—онъ рекомендуетъ духовнымъ лицамъ воздерживаться отъ неприличныхъ сану ихъ поступковъ при слѣдствіяхъ по дѣламъ раскола и употреблять для обращенія заблудшихъ, мечь духовный, а не гражданскій. Лицамъ разныхъ исповѣданій, находящимся въ Россіи, строго запрещено превращать въ свой законъ русскихъ подданныхъ какого бы народа и званія они не были; даже магометанъ и идолопоклонниковъ запрещено крестить иначе, какъ въ догматахъ православной вѣры и обращать ихъ въ католичество или лютеранство. Слѣдовательно, дѣятельностью сената утверждалась въ предѣлахъ Имперіи, право исключительной пропаганды за нашею церковью. Обращающіеся въ православіе пользуются поощреніями правительства. Въ силу сенатскаго указа иноземцы, состоящіе въ военной службѣ, по принятіи православія награждаются слѣдующимъ чиномъ; Татары, Чуваши, Черемисы и Мордва, принявшіе греческое исповѣданіе увольнялись лично отъ податей и рекрутствъ, а вмѣсто ихъ общество

должны были поставлять другихъ рекрутъ и отбывать за нихъ повинности. Эта мѣра, установленная для Казанской губерніи, потомъ распространена на иновѣрцевъ и другихъ губерній, гдѣ Татаръ, принимавшихъ Св. крещеніе велѣно было не писать въ подушный окладъ. Правило это было расширено въ 1756 году, когда запрещено было взыскивать рекрутъ съ иновѣрцевъ за ново-крещенныхъ изъ ихъ селеній. Лицъ, переходившихъ въ другія исповѣданія изъ идолопоклонства, велѣно было увѣщаніями склонять къ принятію православія. Такъ было напр. въ Свіяжскѣ, гдѣ Чуваши обрѣзались по магометанскому закону. Вниманіе сената останавливалось и на болѣе частныхъ вопросахъ; его занимало напр. исправленіе церковныхъ книгъ. Онъ велѣлъ представлять вѣтхія церковныя книги для замѣна ихъ новыми, заботился о распространеніи вновь напечатанной, исправленной библіи; издавалъ правила о благочиніи въ церквахъ и старался исправить иконопись, не допуская до продажи не искуссно написанныя иконы [1]).

Военная администрація не осталась въ сторонѣ отъ его всеобъемлющей дѣятельности. Важнѣйшіе вопросы по военнымъ финансамъ, о штатахъ, объ отчетности, представлялись на его усмотрѣніе [2]).

Обѣ воинскія коллегіи были обязаны строгою отчетностію предъ сенатомъ въ денежныхъ суммахъ, находившихся въ ихъ распоряженіи; однажды, по случаю долгаго неприсыланія отчетовъ, сенатъ послалъ имъ грозный указъ, съ предписаніемъ представить эти отчеты, въ теченіи двухъ недѣль со дня полученія указа. По его распоряженію формируются новые полки. Онъ заботился объ

---

[1]) Ср. Относительно занятій сената по духовнымъ предметамъ. П. С. З. № 8507, 8762, 8763, 8786, 8792, 8890, 8914, 9198, 9249, 9251, 9334, 9343, 9372, 9379, 9598, 9631, 9722, 9947, 10277, 10337, 10342, 10923, 11085, 11277 и т. д.

[2]) Напр. онъ издаетъ правила объ отпускѣ штабъ и оберъ-офицеровъ въ домы, по донесеніи фельдмаршала принца Гомбургскаго, предписываетъ опредѣлить къ инженерному дѣлу армейскихъ офицеровъ, обучавшихся въ кадетскихъ корпусахъ фортификаціи; опредѣляетъ, по доношенію военной коллегіи правила о бракованіи при пріемѣ суконъ въ главномъ коммисиріатѣ. Въ силу его указа военная и адмиралтейская коллегіи должны были представлять въ герольдмейскую желающихъ изъ военной службы опредѣлиться въ статскую, чѣмъ уничтожено право этихъ двухъ коллегій удерживать въ своемъ исключительномъ распоряженіи большую часть служилаго сословія.

образованіи молодежи, приготовляющейся къ военной службѣ; по предложенію генералъ-прокурора изданъ былъ указъ, чтобы недоросли размѣщались уравнительно въ морской и сухопутный кадетскіе корпуса, такъ чтобы ни то, ни другое вѣдомство не терпѣло недостатка въ образованныхъ офицерахъ. Укомплектованіе полковъ и наборы вполнѣ находятся въ его распоряженіи, равно какъ надзоръ за солдатскими дѣтьми. Въ 1758 г. сенатъ запретилъ опредѣлять солдатскихъ дѣтей мимо учрежденныхъ школъ въ другія мѣста, при чемъ военная коллегія обязана была доставлять ему ежегодные рапорты о числѣ такихъ дѣтей, обучающихся въ школахъ. Чрезъ нѣсколько времени въ школы эти велѣно опредѣлять солдатскихъ дѣтей моложе 7 лѣтъ, не имѣющихъ отцовъ и коихъ матери прокормить не могутъ; о состояніи этихъ школъ велѣно рапортовать сенату. При наборѣ, сенатъ предписалъ подавать себѣ изъ губерній, провинцій и военной коллегіи еженедѣльные рапорты, по составленной имъ формѣ, о сборѣ рекрутъ и сдачѣ въ комманды. Иногда сенатъ собственною властію освобождалъ отъ рекрутства, замѣняя личную повинность денежною. Строго смотрѣлъ сенатъ за неотлучкою офицеровъ изъ ихъ полковъ безъ надобности и законныхъ причинъ. Въ 1758 г. всѣ отпущенные въ отпускъ офоцеры обязаны были явиться къ новому году въ сенатъ, подъ страхомъ разжалованія въ солдаты и конфискаціи деревень; въ слѣдующемъ году онъ предписалъ осматривать отзывающихся болѣзнями офицеровъ воеводамъ и ихъ товарищамъ. Солдатъ, по мнѣнію начальства негодныхъ къ службѣ, велѣно представлять на смотръ въ сенатъ. Обмундированіе, и продовольстіе арміи находились подъ его руководствомъ, такъ что генералъ кригсъ-коммисары, кажется, имѣютъ дѣло больше съ нимъ, чѣмъ съ военною коллегіею; точно тоже слѣдуетъ замѣтить и объ вооруженіи арміи. Образцы оружія обыкновенно присылались въ сенатъ, который уже распоряжался о сдѣланіи оружія по этому образцу для всей арміи. Средства государства къ оборонѣ вообще обращали на себя вниманіе сената; въ 1757 году, по предложенію сенатора графа Шувалова, предписаносоставить коммиссію для разсмотрѣнія положенія Россійскихъ крѣпостей. Общій бюджетъ арміи составлялся въ сенатѣ, который, по представленію воинской коллегіи, распредѣлялъ сумму на военные расходы. Наконецъ чины по прежнему сказывались въ сенатѣ; только при Императорѣ Петрѣ III, сенатскій указъ предоставилъ право ге-

нералъ фельдмаршаламъ производить до полковника во время походовъ, въ Македонскомъ, Болгарскомъ и другихъ гусарскихъ полкахъ. Пользуясь такою властiю, сенатъ умѣлъ подчинить военный элементъ гражданской власти тамъ, гдѣ этаго требовали пользы администрацiи. Такъ, между прочимъ, вредное разъединенiе военной и гражданской власти въ областяхъ было уничтожено подчиненiемъ гарнизоновъ во всѣхъ губернiяхъ губернаторамъ [1]).

Рядомъ съ этими заботами объ общемъ государственномъ управленiи, съ этими ежедневными, такъ сказать, вопросами, сенатъ умѣлъ понимать новыя потребности развивавшагося государства и спѣшилъ имъ удовлетворить тѣми средствами, какiя имѣлись у него подъ руками. Каждый новый вопросъ въ управленiи вызывалъ его указъ о составленiи коммиссiи для этаго дѣла. Такъ для разсмотренiя запутаннаго дѣла объ однодворцахъ учреждена имъ особая коммисiя снабженная подробною инструкцiею [2]). Онъ не думалъ объ общегосударственныхъ преобразованiяхъ; строгiй практикъ, онъ по частямъ удовлетворялъ возникавшiя потребности, и изъ этихъ частныхъ его усилiй, отдѣльныхъ мѣръ, создалась впослѣдствiи систематическая дѣятельность, носившая уже извѣстный, опредѣленный характеръ. Къ такимъ мѣрамъ, предпринятымъ сенатомъ, относится и вопросъ о размежеванiи государства [3]). Кажется вопросъ о необходимости размежеванiя возникъ прежде всего въ провинцiи, гдѣ все русское управленiе и слѣдовательно, землевладѣнiе было новостiю, а потому и безпорядокъ чувствовался сильнѣе всего—именно въ Ингерманландiи.

Безпорядки были здѣсь такъ велики, что земли раздавались, брались, такъ что нельзя было добиться по какому праву извѣстная земля принадлежитъ владѣльцу. Сенатъ даже долженъ былъ издать указъ о запрещенiи раздавать земли въ Ингерманландiи безъ сенатскихъ указовъ. Съ самаго начала царствованiя Елисаветы была учреждена канцелярiя для размежеванiя здѣсь земель

---

[1]) П. С. З. № 8858, 9072, 9126, 9324, 9369, 9447, 9467, 9618, 9893, 10058, 10629, 10539, 10547, 10727, 10730, 10809, 10897, 10898, 10901, 10923, 11347, 11354, 11415.

[2]) № 10662.

[3]) Конечно я приведу здѣсь лишь нѣсколько фактовъ относительно этаго предмета, но желающiе познакомиться съ нимъ ближе, могутъ съ большею пользою прочитать превосходную статью покойнаго Неволина о размежеванiи Россiи, пом. въ VI т. его сочиненiй.

и въ 1746 г. сенатъ утвердилъ представленные сю докладные пункты. Въ томъ же году состоялся сенатскій указъ объ отправленіи во всѣ губерніи и провинціи нарочныхъ изъ отставныхъ штабъ и оберъ офицеровъ и при нихъ геодезистовъ съ кондукторами, для приведенія въ извѣстность и учиненія обстоятельной описи земель и угодій. Съ этаго времени сенатъ смотритъ уже на размежеваніе, какъ на общую государственную потребность, старается о размежеваніи всего государства, хотя приводитъ этотъ планъ въ исполненіе только по частямъ. Главная задача сената, какъ высшаго охранителя благосостоянія, было прежде всего оградить частные интересы. На этомъ основаніи онъ не хотѣлъ лишить собственности даже тѣхъ, кто не имѣлъ права владѣть недвижимымъ имуществомъ, и дозволилъ имъ продавать ихъ до пріѣзда межевщиковъ въ тотъ округъ, гдѣ находилось ихъ имущество. Начавъ специальное межеваніе раньше генеральнаго, сенатъ уже этимъ доказалъ свою заботливость объ интересахъ частныхъ владѣльцевъ, но независимо отъ того онъ дозволилъ помѣщикамъ, обмежеваннымъ уже окружною межею, просить о полюбовномъ разводѣ какъ собственныхъ дачъ по крѣпостямъ, такъ и излишнихъ промѣрныхъ земель, со взиманіемъ за переходжія земли по 3 коп. за полторы десятины. Не остались безъ защиты и интересы лицъ, не могущихъ ходатайствовать за себя. По представленію Шувалова въ губернскія межевыя канцеляріи опредѣлены опекуны, обязанные защищать интересы вдовъ, сиротъ и другихъ безгластныхъ лицъ [1]).

Если въ центральномъ управленіи права сената имѣли такой обширный объемъ, то въ мѣстномъ управленіи дѣятельность его должна была принять еще большія размѣры. Дѣйствительно, съ самаго начала сенатъ позаботился чтобы назначенія не совершались мимо него или герольдіи; уже въ 1742 г. онъ запретилъ губернаторамъ и воеводамъ отмѣнять и отрѣшать секретарей безъ указа сената. Года чрезъ два совершенно уничтожено право губернаторовъ, предоставленное имъ при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, опредѣлять воеводъ, и оно вполнѣ предоставлено сенату. Сенатъ въ этомъ отношеніи распоряжался чрезвычайно свободно. При Аннѣ Ивановнѣ воеводамъ велѣно быть въ городахъ по два года,

---

[1]) Ср. П. С. З. № 9259, 9361, 9790, 9876, 10237, 10349, 10360, 10406, 10410, 10428, 10429, 10436 и проч.

послѣ чего имъ велѣно являться въ сенатъ съ отчетомъ. Правило это встрѣтило нѣкоторыя затрудненія при примѣненіи его, особенно въ отдаленныхъ городахъ имперіи. На этомъ основаніи сенатъ разрѣшилъ воеводамъ Сибирской губерніи и Иркутской провинціи оставаться на три года. Въ остальныхъ городахъ сенатъ нашелъ удобнымъ оставлять воеводъ на другое двухлѣтіе, по просьбамъ жителей тѣхъ городовъ. Поводомъ къ этому указу было, что «изъ разныхъ провинцій и городовъ обывателей», въ сенатъ поступали просьбы объ оставленіи имъ воеводъ, заслужившихъ расположеніе жителей добросовѣстнымъ исполненіемъ своихъ обязанностей. Наконецъ, въ 1760 г., сенатъ, постановилъ чтобы воеводы оставались на своихъ мѣстахъ по пяти лѣтъ, послѣ чего безпорочно прослужившіе могли оставаться на своихъ мѣстахъ на новое пятилѣтіе [1]). Благодаря такому полному подчиненію мѣстной администраціи видамъ сената, онъ могъ свободно распоряжаться по тѣмъ вопросамъ, которые обращали на себя его вниманіе. Обширное полномочіе и рѣшительныя мѣры, принимаемыя иногда сенатомъ, доказывали полухаотическое состояніе страны и потребность въ такомъ энергическомъ правителѣ, каковъ былъ сенатъ. Въ теченіи всего царствованія Елисаветы мы видимъ постоянныя его заботы объ искорененіи воровъ и разбойниковъ [2]), къ искорененію нищенства [3]), помощи отъ голода, часто посѣщавшаго полуосѣдлое населеніе Россіи съ его первобытнымъ хозяйствомъ. Опасности, представляемыя этимъ страшнымъ бичемъ, заставляли сенатъ прибѣгать къ такимъ мѣрамъ, какихъ въ настоящее время не дозволилъ бы себѣ самый неограниченный монархъ. Въ 1750 г. онъ велѣлъ описать хлѣбъ у помѣщиковъ, у купцовъ и промышленниковъ для роздачи его людямъ неимѣющимъ; вмѣстѣ съ этимъ, помѣщикамъ было запрещено винокуреніе, и они обязаны были не только кормить крестьянъ, но и дать имъ семена на обсемененіе полей, до будущаго урожая хлѣба. Строго смотрѣли также за тѣмъ, чтобы владѣль-

---

[1]) Ср. П. С. З. № 8550, 8865, 9084, 11131.

[2]) Полное С. З. представляетъ любопытные матеріалы по этому вопросу; но во всякомъ случаѣ желательно чтобы эта усиленная борьба съ печальнымъ явленіемъ разбойничества въ половинѣ XVIII стол. была разъяснена по частнымъ матеріаламъ и разобрана въ связи съ соціальнымъ положеніемъ Россіи того времени.

[3]) Ср. П. С. З. № 8662, 9014, 9053, 9056, 9058, 9191, 9474, 10121 и проч.

цы имѣли въ запасѣ достаточное количество хлѣба на годичное продовольстіе и па будущій посѣвъ; губернаторамъ же предписано доносить въ сенатъ о состояніи урожая [1]).

Не одни чисто практическіе мотивы руководили сенатомъ въ его дѣятельности. Начало гуманности находили мѣсто въ его мѣрахъ. Перечитывая въ настоящее время эти указы, съ ихъ сухимъ, неизящнымъ языкомъ, убѣждаешься, что эти канцелярскія фразы диктовало глубокое сознаніе человѣческаго достоинства и желаніе облегчить участь подданныхъ. Такое впечатлѣніе производитъ напр. дѣятельность сената по вопросамъ уголовнаго судопроизводства. Суровую практику завѣщало ему прошедшее время. Еще свѣжи были въ памяти безчисленныя казни Бирона, съ ужасомъ перечитывали дѣло Артемія Волынскаго; смертная казнь, пытка ожидали сколько нибудь важнаго преступника. Разрядъ государственныхъ преступленій, подъ вліяніемъ тайной канцеляріи увеличивался все большимъ числомъ преступленій, часто мнимыхъ. Со вступленіемъ на престолъ Елисаветы, въ сенатѣ замѣчается направленіе, которое сдѣлало бы честь ученику Беккаріи и Пена. По докладу генералъ-прокурора состоялся въ сенатѣ именный указъ о не отсылкѣ въ тайную канцелярію писцовъ и рукоприкладчиковъ за неумышленныя описки въ титулѣ Ея Величества; въ прежнее время эти полуграмотные писцы составляли практику для тайной канцеляріи, выискивавшей государственныхъ преступниковъ. Затѣмъ, въ тотъ же годъ, по предложенію генералъ-прокурора, сенатъ издалъ указъ о признаніи малолѣтными людей обоего пола отъ рожденія до 17 лѣтъ.

Такихъ малолѣтнихъ, въ случаѣ тяжкихъ преступленій онъ велѣлъ освобождать отъ пытки и смертной казни; вмѣсто того ихъ ихъ приказано, наказавъ батогами или плетьми, ссылать въ монастыри на исправленіе. Въ одно время съ этимъ указомъ, сенатъ издалъ другой, также по предложенію генералъ-прокурора, повелѣвавшій, во избѣжаніе разныхъ злоупотребленій и судейскаго произвола, подписывать черновой журналъ находящимся при пыткахъ судьямъ, не выходя изъ застѣнка. Въ 1744 г. сенатъ велѣлъ присылать себѣ списки объ преступникахъ, приговоренныхъ къ смертной казни или политической смерти, и запретилъ исполнять надъ ними приговоры прежде сенатскаго указа. Вмѣстѣ

[1]) Ср. П. С. З. № 9590, 9615, 9652, 9668, 9709, 11203 и т. д.

съ этимъ онъ подтвердилъ свой указъ о малолѣтнихъ преступникахъ. Чрезъ четыре года онъ вновь подтвердилъ о неприведеніи въ исполненіе судебными мѣстами приговоровъ, по которымъ преступники присуждаются къ смертной казни или политической смерти, безъ утвержденія сената; слѣдовательно, фактически каждое сколько нибудь важное уголовное дѣло должно было поступить на его ревизію, а количество смертныхъ приговоровъ должно было значительно уменьшиться. Въ 1751 г., слѣдовательно за три года до извѣстнаго указа 1754 г., съ котораго наши юристы обыкновенно считаютъ уничтоженіе у насъ смертной казни (которая никогда не была уничтожена органическимъ законамъ), сенатъ велѣлъ ссылать преступниковъ, приговоренныхъ къ смертной казни, въ Роггервикъ на работу, съ производеніемъ имъ заработныхъ денегъ. То же самое было сдѣлано относительно подлежащихъ смертной казни преступниковъ, содержащихся въ Сибирской и Астраханской губерніи — гдѣ ихъ приказано употреблять на казенныя работы. По отношенію къ женщинамъ сенатъ пошелъ еще дальше; въ томъ же году онъ приказалъ преступницъ, приговоренныхъ къ смертной казни, не ссылать, подобно преступникамъ въ Роггервикъ, а отсылать ихъ въ Сибирь, на житье. Чрезъ два года послѣдовало два, Высочайше утвержденныхъ доклада сената, изъ которыхъ однимъ отмѣнено отсѣченіе рукъ тяжкимъ преступникамъ, приговореннымъ къ ссылкѣ на вѣчную работу, а другимъ приказано именовать политическою смертію возведенія на висѣлицу и положеніе головы на плаху, причемъ всѣ подобные приговоры, равно какъ и приговоры къ натуральной смерти, велѣно, не приводя въ исполненіе, представлять на утвержденіе сената. Такимъ образомъ, Высочайшая резолюція подтвердила то, что было уже введенно въ судебную практику и отчасти въ законодательство дѣятельностію сената. Указъ 1754 года больше развязалъ ему руки; въ 1757 г. мы встрѣчаемъ уже его указъ, которымъ приказано тяжкихъ преступницъ, по наказаніи кнутомъ, ссылать въ Сибирь, не вырывая у нихъ ноздрей и не ставя на лицѣ знаковъ [1]). Уничтожая фактически смертную казнь и смягчая самыя тѣлесныя наказаніи, сенатъ старался внесть болѣе гуманныя начала въ порядокъ нашего судопроизвод-

---

[1]) Ср. П. С. З. 8544, 8601, 8611, 8944, 8996, 9312, 9871, 9875, 9911, 10086, 10087, 10686.

ства, основаннаго на пыткѣ. Система откуповъ, введенная сенатомъ въ наше финансовое управленіе, не замедлила вызвать контрбанду и корчемство, а потому и преслѣдованіе корчемства правительствомъ. Корчемныя конторы были учреждены повсюду, а иногда посылались и особые чиновники для искорененія корчемства. Не смотря однако на это важное для правительства дѣло, сенатъ запретилъ пытать пойманныхъ съ корчемнымъ виномъ. Въ 1751 году было поймано къ корчемствѣ много нижнихъ чиновъ; они были приговорены къ наказанію кнутомъ, но сенатъ велѣлъ пріостановить исполненіе приговоровъ и сослать ихъ въ Оренбургъ, впредь до послѣдованія Высочайшей конфирмаціи, на поднесенный отъ сената докладъ о смягченіи наказанія; конфирмація эта дѣйствительно была дана чрезъ нѣсколько дней. Тѣ же начала выставляются въ инструкціи корчемной канцеляріи. Корчемниковъ строго запрещено пытать, и слѣдователи обязаны были изыскивать истину, «слѣдствіемъ чрезъ сыски, доказательства и обыски.» Начала эти не долго удержались въ слѣдственной практикѣ, потому что чрезъ нѣсколько времени велѣно «чинить кор«чемникамъ пристрастныя допросы и наказывать ихъ плетьми и «палками, если они противу сдѣланныхъ на нихъ показаній станутъ «запираться». Намъ неизвѣстны мотивы такой перемѣны; но много есть вѣроятностей въ пользу того, что она произошла болѣе отъ неумѣнья слѣдователей, чѣмъ отъ измѣненія взгляда сената. Въ самомъ дѣлѣ, не могъ чиновникъ, привыкшій допытываться истины орудіями пытки въ одной части преступленій, дѣйствовать одною ловкостію и знаніемъ дѣла въ другой. Введеніе непристрастныхъ допросовъ по однимъ дѣламъ было слишкомъ незамѣтнымъ прогрессомъ, чтобы подчинить своимъ началамъ всю судебную практику; напротивъ, чиновничество, воспитанное въ понятіяхъ необходимости пытки, должно было взять верхъ надъ слабымъ проявленіемъ лучшихъ понятій. Но, во всякомъ случаѣ, эти указы сената на долго останутся свидѣтелями того, что онъ не только умѣлъ сохранить, но и развить начала преобразованной Россіи, въ одну изъ самыхъ тяжкихъ ея эпохъ [1]).

Стремленіе сената къ улучшеніямъ выразилось также въ его взглядѣ на народную промышленность и образованіе. Никакой общей системы, никакого теоретическаго преобразованія не вид-

---

[1]) Ср. П. С. З. 9912, 9915, 10072, п. 7. 10158.

но въ этой дѣятельности. Улучшенія дѣлаются по частямъ, изъ отдѣльныхъ преобразованій составляется общая сумма прогресса. Еще въ 1753 году онъ представилъ императрицѣ объ уничтоженіи внутреннихъ таможенныхъ мелочныхъ сборовъ, такъ стѣснявшихъ развитіе внутренней торговли. Докладъ этотъ получилъ Высочайшее утвержденіе. По вопросу о народномъ образованіи можно и должно было распространиться. Значеніе, приданное гражданской дѣятельности занятіями сената и значеніемъ гражданскаго лица генералъ-прокурора, должно было перезвать на службу много лицъ, подъ вліяніемъ прежнихъ понятій считавшихъ военную дѣятельность идеаломъ всего лучшаго. Сильное развитіе гражданственности вызвало наконецъ появленія перваго нашего университета, попечителемъ или кураторомъ котораго сдѣланъ одинъ изъ первыхъ вельможъ того времени Иванъ Ивановичъ Шуваловъ. Университету велѣно быть подъ управленіемъ сената. Недорослямъ изъ дворянъ, которыхъ до тѣхъ поръ размѣщали большею частію въ кадетскіе корпуса, дозволено обучаться въ Московскомъ университетѣ, съ произвожденіемъ ихъ въ чины. Скоро послѣ основанія университета, по представленію И. И. Шувалова, сенатскимъ указомъ учреждена въ С.-Петербургѣ академія художествъ. Затѣмъ, сенатскимъ же указомъ, учреждена въ Казани гимназія. Въ 1760 году, онъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ. Не меньшую заботливость выказывалъ и въ вопросѣ народныхъ школъ [1]). Заботливость его касается иногда до мелкихъ подробностей народнаго быта и промышленности; онъ издалъ указѣ о формѣ судовъ на Волгѣ, объ употребленіи вмѣсто дегтя ворваннаго сала при выдѣлкѣ юфти и всякихъ кожъ, о строеніи домовъ въ деревняхъ и погорѣвшихъ мѣстахъ по предписанному плану и т. д. [2]).

Такое разнообразіе предметовъ, входившихъ въ кругъ вѣдомства сената, требовали полнаго подчиненія ему коллегій и дѣйствительно, въ теченіи всего этаго времени, всѣ части управленія находились подъ строгимъ и дѣйствительнымъ контролемъ сената. Не говоря уже объ обыкновенной отчетности, они обязаны были

---

[1]) Ср. П. С. З. 8.579, 9.054, 9.532, 9.553, 9.972, 10.064, 10.065, 10.080, 10.558, 10.776, 10.860, 11.144.

[2]) Ср. №№ 11.097, 11.113, 11.117.

присылать ему еженедѣльныя вѣдомости о имѣющейся у нихъ на лицо денежной казнѣ. Тоже самое должны были дѣлать и губернскія вѣдомости и учрежденія. Юстицъ коллегія и всѣ судебныя мѣста часто понуждались имъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ объ арестантахъ и обязаны были представлять ему частыя вѣдомости о числѣ рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлъ и о ихъ ходѣ. Иногда сенатъ сокращалъ или расширялъ кругъ вѣдомства коллегій и даже преобразовывалъ ихъ учрежденіе. Въ 1760 году, бергъ коллегія была переведена имъ въ С.-Петербургъ, а въ Москвѣ оставлена ея контора. Въ томъ же году въ ея вѣдомство отданы Нерчинскій и Екатеринбургскій золотые пріиски. Состоящая при Сенатѣ коллегія о пошлинахъ уничтожена имъ и вмѣсто ея учреждена коммиссія о коммерціи [1]

Въ теченіи всего почти царствованія Елисаветы, всѣ эти обширныя права остались неприкосновенными. Нѣкоторое сомнѣніе наводитъ учрежденіе такъ называемой конференціи при Высочайшемъ дворѣ. Часто въ ней хотятъ видѣть нѣкоторое подобіе прежняго кабинета; многіе даже приписываютъ ея учрежденіе тому обстоятельству, что императрица, по разстроенному здоровью, не могла уже заниматься дѣлами вмѣстѣ съ сенатомъ, поддерживать съ нимъ правильныя отношенія, установившіяся съ самаго начала ея царствованія, при посредствѣ генералъ-прокурора. Можетъ быть это предположеніе и имѣетъ нѣкоторую долю вѣроятности, въ томъ смыслѣ, что императрица желала устраниться отъ дѣлъ, предоставивъ себѣ только тѣ, которыя особенно обращали на себя ея вниманіе. Можетъ быть начало семилѣтней войны, запутанныя отношенія съ западными державами, необходимость зорко слѣдитъ за движеніями арміи, укрѣпили эту рѣшимость. Но ни изъ указа, учредившаго конференцію, ни изъ образа дѣйствія самой конференціи, не видно намѣренія въ чемъ нибудь уменьшить власть сената. Въ силу указа объ учрежденіи конференціи сенатъ и синодъ и ихъ которы сносятся съ конференціею экстрактами изъ протоколовъ ихъ засѣданій, а къ коллегіямъ, другимъ подчиненнымъ учрежденіямъ, малороссійскому гетману, конференція пишетъ рескрипты, на которыя они отвѣчаютъ доношеніями. Въ конференціи, сколько можно судить изъ указовъ вышедшихъ изъ нея, занимались больше всего иностранными сношеніями, воен-

---

[1]) Ср. №№ 9301, 10214, 10324, 10366, 10378, 10383.

ными вопросами, формированіемъ новыхъ полковъ и т. п. вопросами, имѣвшими, быть можетъ, отношеніе къ семилѣтней войнѣ, поглощавшей тогда все вниманіе императрицы. Напротивъ относительно внутренняго управленія, равно какъ вопросовъ внѣшней и внутренней торговли, конференція ничего не разрѣшаетъ сама собою. Въ 1761 г. зашла въ ней рѣчь о нашей торговлѣ пенькою, однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ отпуска. Конференція послала экстрактъ изъ своего протокола въ сенатъ, гдѣ говоритъ о необходимости поднять нашу торговлю пенькою и продолжаетъ такимъ образомъ: «и хотя сіе точно принадлежитъ до коммерцъ-коллегіи и правительствующаго сената, однакоже конференція, слыша о томъ, не меньше въ должности находится такого важнаго дѣла не пропускать, но правительствующему сенату объявить *свое мнѣніе*, что крайняя нужда настоитъ кредитъ здѣшней пеньки возстановить, а паче ежели сей слухъ основателенъ, къ чему толь большое подозрѣніе есть, что извѣстнымъ образомъ опредѣлены въ сію должность такіе люди, кои отягощены многими другими дѣлами, а не добровольнымъ отъ купечества выборомъ.» Это уже не тонъ кабинета и верховнаго тайнаго совѣта; это не знаменитый указъ объ учрежденіи рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, для пріема жалобъ на сенатъ.[1])

Сама Императрица не переставала считать правительствующій сенатъ и высшимъ правительственнымъ мѣстомъ и главнымъ блюстителемъ законовъ. За два года до своей кончины, дочь Петра Великаго, какъ будто предчувствуя свою смерть, еще разъ поручаетъ государство попеченію сенатъ. На него возлагается обязанность возстановить порядокъ во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Различныя мѣста манифеста указываютъ на понятіе Императрицы о сенатѣ. «Сенату нашему, какъ первому государственному мѣсту, по своей должности и по *данной власти* давнобъ надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки... Повелѣваемъ симъ нашему сенату, какъ истиннымъ дѣтямъ отечества, воображая долгъ Богу, государству и законамъ Государя Императора, нашего любезнѣйшаго родителя, которые мы во всемъ своими почитаемъ, всѣ свои силы и старанія употребить къ востановленію народнаго благосостоянія.» Вычисляя предметы, на которые сенатъ долженъ обратить свое вни-

---

[1]) Ср. № 10622, 11180.

маніе, Императрица, не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Судъ, казенные интересы, вообще финансы, народное благосостояніе, наборы, соляное и винное управленіе, мѣстное управленіе, монета, все входитъ въ эту программу. Съ новыми усиліями долженъ былъ приняться онъ за дѣло, которое онъ велъ уже слишкомъ двадцать лѣтъ.

Вглядываясь въ значеніе, пріобрѣтенное сенатомъ въ это царствованіе, нельзя не замѣтить двухъ характеристическихъ обстоятельствъ; во первыхъ значеніе его какъ правительственнаго мѣста превышало его судебный характеръ; признанный хранитель законовъ, онъ, чрезъ генералъ-рекетмейстера, понуждалъ подчиненныя коллегіи и канцеляріи къ скорѣйшему и правильнѣйшему отправленію правосудія; но, въ числѣ его собственныхъ обязанностей, судебная часть занимала такое же мѣсто, какъ и всѣ другія части управленія. Мы видѣли, что при владычествѣ кабинета, когда идея раздѣленія властей смутно проявлялась въ формѣ эманципаціи сильнѣйшихъ коллегій изъ подъ зависимости сената, всѣ усилія лицъ, управлявшихъ кабинетами, были направлены къ тому, чтобы свести сенатъ на степень судебнаго мѣста, и то безъ права окончательнаго рѣшенія дѣлъ, такъ какъ жалобы на него приносились въ кабинетъ. Всѣ манифесты, всѣ воззванія относятся къ вопросамъ правосудія, всѣ выговоры дѣлаются сенату за нескорое рѣшеніе дѣлъ. Если дѣятельность кабинета не соотвѣтствовала его претензіямъ, если, не смотря на свое униженіе, сенатъ продолжалъ быть средоточіемъ администраціи, это надо приписать тому обстоятельству, что члены кабинета желали управлять, не раздѣляя трудовъ управленія, которые они цѣликомъ предоставляли сенату, или, вѣрнѣе, сенатской канцеляріи. Напротивъ, изъ приведенныхъ выше фактовъ и изъ манифеста Императрицы, можно видѣть это правительственное, всеконтролирующее и направляющее значеніе сената. Всякій, кто хочетъ познакомиться съ этимъ учрежденіемъ, каково оно должно быть по идеямъ Петра, долженъ обратиться ко времени Елисаветы Петровны. Это понятно. Противоположеніе царя и управленія, не исправленное, какъ старается доказать Минихъ, а, напротивъ, усиленное кабинетомъ, эксплуатированное иностранцами, наконецъ привело къ реакціи. Отъ министерствъ, въ западномъ смыслѣ этаго слова, Россія повернула къ петровскому сенату. Это значило возвратиться къ исходному пункту преобразователя, а пунктъ этотъ,

какъ мы видѣли выше, была таже система порученій, которою держалась старая русская администрація, таже необходимость тѣсной связи между царемъ и его сановниками, которою она была сильна. Г. Кавелинъ справедливо замѣчаетъ, что съ Елисаветы начинается постепенная убыль иностраннаго вліянія. Если убыль эта есть признанный фактъ, то необходимо вывести заключеніе, что мы возвратились къ національнымъ началамъ; какія же были эти начала? Сенатъ основанный на системѣ порученій, или боярщинѣ, какъ называли ее насмѣшники временъ Екатерины II, и тѣсно связанный съ верховною властію лицемъ генералъ-прокурора. Эти два учрежденія управляютъ Россіею на старомъ, приказномъ началѣ. Ужасы владычества иноземцевъ показали наглядно что принятыя на вѣру иноземныя учрежденія не ведутъ ни къ чему, кромѣ къ благополучію нѣсколькихъ честолюбцевъ; когда зашла рѣчь, хотя и смутно, о благѣ народа, пришлось обратиться къ той системѣ, къ которой издавна привыкъ народъ. Горькимъ опытомъ убѣдились въ томъ, что уложенія не имѣютъ ни какой цѣны, если не представляютъ воплощенія народнаго характера, что правительственныя учрежденія только тогда могутъ принести истинную пользу, когда идутъ въ уровень съ требованіями времени; только тогда становятся они дѣйствительными орудіями прогресса.

Замѣчательно также то, что генералъ-прокуроръ до такой степени сливается съ сенатомъ, что дѣятельность его по крайней мѣрѣ въ оффиціальныхъ документахъ, тѣсно сливается съ дѣятельностію сената. Быть можетъ, при обнародованіи генералъ-прокурорской переписки, обнаружатся нѣкоторые доклады, противорѣчащіе оффиціальнымъ актамъ; но извѣстія эти будутъ имѣть скорѣе историческій, чемъ юридическій характеръ. Во всякомъ случаѣ не подлежитъ сомнѣнію, что въ теченіи двадцати лѣтъ законъ признавалъ только одно высшее мѣсто управленія—сенатъ, изъ котораго исходили важнѣйшія распоряженія. Два элемента—личный, въ лицѣ генералъ-прокурора и коллегіальный, въ лицѣ сенатскаго присутствія, не только не враждуютъ, но дѣйствуютъ вмѣстѣ, съ полнымъ сознаніемъ, что сила ихъ зависитъ отъ ихъ органическаго соединенія. Мало по малу дѣятельность эта дошла до того результата, что сенатъ исключилъ возможность другихъ высшихъ учрежденій, а генералъ-прокуроръ возможность правительственныхъ лицъ, дѣйствующихъ помимо сената. Сенатъ исчерпалъ коллегіальное начало; генералъ-прокуроръ начало личное; мимо

сената и генералъ-прокурора нельзя найти другаго учрежденія и лица, которому бы можно было приказать Россію. Если, такимъ образомъ, сенатъ сосредоточилъ въ себѣ весь порядокъ управленія основанный на коллегіальномъ началѣ, а генералъ-прокуроръ въ совмѣстилъ себѣ всѣ дѣла, требующія личной дѣятельности, то очевидно идеи Петра о контролѣ и единствѣ администраціи были вполнѣ достигнуты. Дѣйствительно, внѣ сената нѣтъ признаковъ не только судебной и административной, но даже и законодательной дѣятельности. Даже Высочайшіе указы объявляютъ только сенаторами, президентами трехъ первыхъ коллегій (т. е. также членами сената) и генералъ-прокуроромъ. Составленіе новаго уложенія было поручено сенату. Порученіе это, какъ извѣстно, не имѣло успѣха. Относить этотъ неуспѣхъ къ неспособности сената было бы слишкомъ опрометчиво; мы знаемъ, что попытки другихъ лицъ и другихъ учрежденій отличались тѣмъ же неуспѣхомъ. Безплодными оставались эти попытки даже тогда, когда теоретическое направленіе въ законодательствѣ взяло верхъ и съ формальной стороны, облегчило дѣло кодификаціи. Напротивъ, сенату пришлось дѣйствовать въ то время, когда практическій матеріалъ не былъ еще готовъ, когда частные случаи открывали все бо́льшія и бо́льшія пробѣлы въ законодательствѣ, наконецъ когда по своему практическому направленію всѣ учрежденія обращали вниманіе больше на содержаніе, чѣмъ на форму. Въ каждомъ государствѣ бываетъ время, когда дѣятельность учрежденій, пустившихъ глубокія корни въ народномъ сознаніи, облекаетъ выработанныя практикою положенія въ форму закона и, такимъ образомъ, составляетъ юридическій матеріалъ, близкій къ народному сознанію и его интересамъ. Позднѣйшая кодификація и теоретическія взгляды довѣршаютъ дѣло, начатое этими учрежденіями. По теоретическимъ взглядамъ на сенатъ со времени Петра I, постоянно возлагали на него дѣло, къ которому онъ не былъ призванъ—ему поручали дѣло, едва совершенное чрезъ сто тридцать лѣтъ послѣ реформы, а историческая почва, на которой онъ стоялъ, связь его съ преданіями старой Россіи, переходъ отъ которой не былъ еще совершенъ въ требованіяхъ жизни, наталкивалъ его на практическую дѣятельность, которой онъ отдался совершенно и несъ на плечахъ своихъ въ теченіи двадцати лѣтъ. Въ какой мѣрѣ была удачна эти дѣятельность, это другой вопросъ, разрѣшеніе котораго не входитъ въ задачу этаго сочине

нія, но нельзя не признать того, что эта дѣятельность сдѣлала возможными реформы Екатерины II.

Переходъ отъ царствованія Елисаветы къ реформамъ Екатерины занятъ непродолжительнымъ царствованіемъ Петра III. Опредѣлить характеръ его чрезвычайно трудно. Въ шести-мѣсячный срокъ своего царствованія, онъ успѣлъ въ значительной степени показать наклонность къ системѣ Фридриха II. Неизбѣжный спутникъ всѣхъ подобныхъ системъ, обособленіе военной и адмиралтейской коллегіи, послѣдовало тотчасъ послѣ его вступленія на престолъ; доклады ихъ уже прямо идутъ къ императору, минуя сенатъ[1]). Но, вмѣстѣ съ этимъ, сохраняется и уваженіе къ этому учрежденію. Одно изъ довѣреннѣйшихъ лицъ, Глѣбовъ, занимаетъ мѣсто генералъ прокурора. Императоръ, въ началѣ своего царствованія, уничтожаетъ конференцію при Высочайшемъ дворѣ и объявляетъ, «что отнынѣ никакого особливаго совѣта или конференціи не будетъ.» Сенату дается повелѣніе составить коммиссію для обсужденія средствъ къ улучшенію флота и другую для улучшенія войскъ. [2]). Но вслѣдъ за тѣмъ сенатъ преслѣдуется какъ чисто судебное мѣсто за нескорое рѣшеніе дѣлъ, приказывается учредить новый департаментъ для скорѣйшаго окончанія запущенныхъ дѣлъ и, наконецъ, при дворѣ Императора появляется новый совѣтъ, значеніе котораго вполнѣ соотвѣтствуетъ конференціи, хотя съ нѣсколько бо́льшими правами. Совѣтъ учреждается для военныхъ дѣлъ Имперіи. «Чтобъ многія наши къ пользѣ и къ славѣ Имперіи нашей и къ благополучію вѣрныхъ подданныхъ принятыя намѣренія наилучше и скорѣе въ дѣйство произведены быть могли, то избрали мы трудиться подъ собственнымъ нашимъ руководствомъ и презрѣніемъ надъ многими до того принадлежащими дѣлами». Порядокъ сношенія совѣта съ другими учрежденіями Имперіи нѣсколько напоминаетъ даже кабинетъ. «Исходящіе изъ сего мѣста указы будемъ мы подписывать нашею рукою, но о дѣлахъ меньшей важности будутъ они одни подписывать отъ нашего имени во всѣ мѣста, почему исполнять какъ по нашимъ собственнымъ указамъ, а рапорты на то писать реляціями просто на имя наше, адресуя на конвертѣ къ нашему тайному секретарю Волкову» [3]). Этотъ Волковъ, по сло-

---

[1]) Ср. П. С. З. № 11.452, 11458, 11467. 11468, 11470, 11476, 11480, 11552.
[2]) См. П. С. З № 11418, 11442, 11461.
[3]) П. С. З. № 11422, 11538.

вамъ Миниха, окончательно овладѣлъ довѣріемъ монарха, и сдѣлался всесильнымъ въ управленіи. Еще болѣе уменьшилось значеніе сената послѣ указа, повелѣвшаго ему «отнюдь не издавать въ публику такихъ указовъ, кои въ нѣкоторый законъ или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ, не представя напередъ намъ и не получа на то апробацію.»

Во всякомъ случаѣ, повторяемъ, трудно опредѣлить истинный характеръ этаго царствованія, — оно было слишкомъ непродолжительно. Но уже нѣкоторые акты предвѣщали новое время. Централизація, основанная на петровскихъ началахъ, т. е. на призваніи всего служилаго сословія въ одно мѣсто, систематическое обезлюденіе областей, дошли до крайнихъ предѣловъ. Подъ вліяніемъ сенатскаго управленія, помѣстья и области понемногу начали наполняться дворянствомъ. Нѣкоторыя полицейскія обязанности, напр., обязанность смотрѣть за поведеніемъ крестьянъ, способствовать поимкѣ воровъ и разбойниковъ, часто возлагались сенатомъ на это мѣстное дворянство. Правительство уже думаетъ о необходимости поднять экономическое благосостояніе дворянства, въ конецъ разореннаго прежнею системою службы. Оно учреждаетъ для вспомоществованія ему банкъ, отданный въ распоряженіе сената. Прежняя суровость, съ которою призывалось молодое дворянство на службу и система наказаній за неявку, постепенно смягчается подъ вліяніемъ сената и генералъ-прокурорской администраціи этаго сословія. Въ концѣ царствованія Елисаветы встрѣчается сенатскій указъ, которымъ запрещено писать недорослей, неявившихся на смотръ, вѣчно въ солдаты. Указъ этотъ тѣмъ замѣчательнѣе, что имъ почти отмѣняются существующія узаконенія по этому предмету собственною властію сената, который вмѣстѣ съ этимъ поднесъ докладу Императрицѣ объ утвержденіи сенатскаго распоряженія [1]). Явленіе въ высшей степени замѣчательное! Сенатъ уступаетъ естественному стремленію служилаго сословія, не чувствуя, что вмѣстѣ съ роспускомъ его по домамъ, система центральныхъ учрежденій должна сильно видоизмѣниться; сенатско-коллегіальное управленіе съ приказнымъ

---

[1]) № 11197 «Приказали таковыхъ недорослей, кои къ осмотру не явились, за вышеписаннымъ поднесеннымъ Е. И В. отъ сената всеподданнѣйшимъ докладомъ, на который сенатъ уповаетъ получить Высокоматерьнюю Е. И. В. конфирмацію нынѣ вѣчно въ солдаты и матросы не писать.

значеніемъ могло держаться лишь до тѣхъ поръ, пока столицы продолжали быть средоточіемъ дворянства. Лишенное этаго матеріала, оно болѣе и болѣе принимало характеръ канцеляріи, — что должно было имѣть неисчислимыя послѣдствія въ царствованіе Екатерины, какъ мы это увидимъ ниже. Но если сенатское управленіе подготовило реформы послѣдующаго царствованія, нельзя не согласиться, что онъ неуклонно велъ подчиненное ему сословіе къ свободѣ, рядомъ практическихъ мѣръ. Они повели къ извѣстному указу Петра III о дарованіи вольности и свободы всему Россійскому дворянству [2]). Въ числѣ мотивовъ этаго прекраснаго указа выставляется именнно то обстоятельство, что дворянство доказало свою готовность служить отечеству, такъ что уже нѣтъ болѣе необходимости закрѣпощать его на службу строгими законами, какъ это принужденъ былъ дѣлать Петръ I.

Такъ положенъ былъ первый шагъ къ освобожденію перваго государственнаго сословія отъ тягла, наложеннаго на него еще московскими царями. Двадцать лѣтъ сколько нибудь правильнаго гражданскаго управленія, чрезъ сенатъ и генералъ-прокурора, сдѣлали возможнымъ это дѣло, немыслимое при военно-иноземномъ направленіи предшествующихъ трехъ царствованій. Этотъ актъ въ царствованіе Екатерины II повелъ, какъ и слѣдовало ожидать, къ созданію губерній со всѣми ея мѣстными интересами. Но это было только ближайшее послѣдствіе; въ отдаленномъ будущемъ виднѣлось постепенное освобожденіе всѣхъ государственныхъ сословій и постепенное водвореніе гражданской свободы.

---

[1]) П. С З. 11444.

Эпоха реформъ до учрежденія министерствъ.

Въ странахъ, управляющихся на основаніи практическихъ соображеній, мѣстныхъ удобствъ, недостатки администраціи рѣдко ведутъ къ измѣненію всей системы управленія. Напротивъ, государства, учрежденія которыхъ составляютъ искуственную систему, приписываютъ всѣ недостатки несовершенству этой системы и думаютъ устранить ихъ, измѣнивъее въ цѣлости. Пока государственное развитіе совершается путемъ органическимъ, когда въ немъ участвуютъ всѣ національныя силы, складъ государственный, или система его управленія образуется медленно, часто незамѣтно, такъ что исторія замѣчаетъ ее только тогда, когда она, по ея мнѣнію, достигла полнаго блеска, т. е. когда всѣ начала, руководившія ея развитіемъ проведены до послѣднихъ границъ, когда силы, ея образовавшія, дошли до послѣдней степени напряженія и готовы уже перейти въ другой фазисъ развитія. Въ такихъ государствахъ системѣ даютъ сдѣлать все что ей надо, неторопясь подставить на ея мѣсто другой механизмъ. Судьба писанныхъ учрежденій совершенно другая; съ большимъ трудомъ удается примѣнить ихъ къ потребностямъ общества, сдѣлать ихъ дѣйствительнымъ факторомъ общественнаго развитія; на это нужна обширная приготовительная работа. Наконецъ она кончена; но вотъ нѣкоторыя злоупотребленія останавливаютъ вниманіе законодательной власти. Какъ ихъ устранить? Нѣтъ ничего легче: стоитъ только передѣлать систему, замѣнить ее лучшею и все зло будетъ исправлено. Исторія представляетъ намъ много примѣровъ государствъ, которыя шли тѣмъ и другимъ путемъ; въ томъ и другомъ случаѣ они нуждались въ различныхъ элементахъ. Въ первомъ случаѣ государственное развитіе опиралось на широкое содѣйствіе національныхъ силъ и было крѣпко именно этою національностію; во второмъ, оно нуждалось въ совершен-

номъ устраненіи націи отъ политической жизни и опиралось на дѣятельность отдѣльныхъ законодателей. Тамъ успѣхъ зависитъ отъ личной энергіи и способности націи, для прочности такихъ учрежденій необходима привычка гражданъ къ самодѣятельности; здѣсь наилучшее качество гражданина есть его пассивность, безличность. Изъ европейскихъ государствъ немногія въ чистотѣ развили тотъ или другой типъ; обыкновенно указываютъ на Англію какъ на представительницу перваго, но Францію какъ на образчикъ втораго. Остальныя государства переходили отъ одного къ другому, и измѣненія ихъ представляютъ не мало затрудненій для историка. Къ числу такихъ государствъ принадлежитъ и Россія. На первый взглядъ, въ теченіи XVIII столѣтія въ ней преобладаетъ теоретическое развитіе, но приближайшемъ изслѣдованіи оказывается, что этими иностранными формулами разрѣшались большею частію старые національные вопросы и рядомъ съ этимъ національнымъ развитіемъ, шло усиленіе такихъ началъ, которыя очевидно принадлежали чуждому національному духу.

Потребность преобразованій пробудилась съ неудержимою силою во всей Европѣ въ половинѣ XVIII ст. Каждая страна представляла энергическаго государя, или способнаго министра, старавшихся обновить свою родину. Преобразованія эти очевидно носили отпечатокъ канцелярской дѣятельности. Главная ихъ задача была отстранить народъ отъ всякой тѣни участія въ управленіи, подъ предлогомъ доставленія ему наибольшей суммы благополучія; всѣ корпораціи, сословія, гдѣ сколько нибудь осталось еще привычки къ самоуправленію, считались обвѣтшалыми остатками среднихъ вѣковъ, преградою королевской власти, а слѣдовательно къ общему благосостоянію, какъ понимали его короли. Обще преобразовательный духъ коснулся и нашего отечества. Частные недостатки въ администраціи немедленно заставили законодательство отказаться отъ прежней системы и прибѣгнуть къ другой. Но, при первомъ взглядѣ на эту систему, нельзя не увидѣть въ ней двойственнаго направленія. Одинъ рядъ законодательныхъ дѣйствій организуетъ національныя силы, продолжая дѣло прошедшаго времени и подготовляя возможность будущихъ реформъ. Другое движеніе законодательства служитъ вѣрнымъ отпечаткомъ теоретическихъ идей, выработанныхъ на западѣ и пришедшихъ на смѣну прежнимъ идеямъ. Въ одной части преобразованій можно слѣдить развитіе и разрѣшеніе вопросовъ на-

шей національной исторіи, другая какъ будто торопилась разрѣшить вопросы, только что выработанные западною наукой, только что поставленные на разрѣшеніе западнымъ державамъ. Въ одной говорило желаніе блага народу и обществу, въ другой стремленіе быть прогрессивнымъ во чтобы то ни стало. Старый, издавна тянувщійся вопросъ о служиломъ сословіи разрѣшается созданіемъ губерній, дворянскихъ и городскихъ обществъ; теоріи французскихъ публицистовъ отражаются на реформѣ сената и центральныхъ учрежденій. Организація и постепенное освобожденіе сословій ведетъ къ созданію мѣстныхъ учрежденій; теоріи, заимствованныя отъ запада, къ сильнѣйшей централизаціи. Жалованныя грамоты дворянству и городамъ подготовляютъ великое дѣло освобожденіе крестьянъ и земскихъ учрежденій; реформы въ центральномъ управленіи подготовляютъ учрежденіе министерствъ и вѣдомствъ временъ Александра I. Такая странная двойственность заслуживаетъ особеннаго изученія, хотя къ удивленію, до настоящаго времени неостанавливала на себѣ вниманія ученыхъ и самые матеріалы немного способствуютъ къ разъясненію этаго любопытнаго вопроса. Изданнаго достаточно, однако, для того, чтобы въ общихъ чертахъ представить ходъ преобразованій.

Прежде всего нельзя не остановиться на томъ характеристическомъ фактѣ, что законодательная дѣятельность Екатерины почти не остановилась на центральныхъ учрежденіяхъ. Въ числѣ ея указовъ, относящихся сенату и коллегіямъ нельзя назвать ничего подобнаго учрежденію о губерніяхъ. Сохранилось извѣстіе, что она, въ послѣдніе годы своей жизни, [1]) трудилась надъ составленіемъ наказа сенату и даже читала его нѣкоторымъ своимъ приближеннымъ. Но намѣреніе это очевидно остались безъ исполненія. Основная мысль всего ея законодательства не имѣла никакого отношенія къ централизаціи; она исходила изъ того положенія, что на хорошей организаціи отдѣльныхъ частей покоится хорошее управленіе всего государства. Ея практическая мысль слѣдила за направленіемъ служилаго сословія, удалявшагося въ свои деревни, наполнявшаго области, подъ вліяніемъ благопріятной политики сената въ предшествующее царствованіе. «Дочь просвѣщенія XVIII вѣка», думавшая серьезно о благѣ народа, нашла

---

[1]) См. записки Храповицкаго въ чт. М. О. И. и др. Р. за 1862 г.

нужнымъ чтобы государство слѣдовало за движеніемъ народонаселенія а не на оборотъ. Дѣйствительно, важнѣйшія государственныя учрежденія послѣдовали за служилымъ сословіемъ въ губернію и тамъ составили ту систему администраціи, которая существовала до самаго послѣдняго времени, почти безъ всякихъ измѣненій. На учрежденіи губерній можно прослѣдить не только многіе важные соціальные вопросы Россіи того времени, но и изучить законодательную мысль Екатерины, которая отразилось и на судьбѣ центральныхъ учрежденій. По этому мы коснемся ниже этаго важнаго памятника на столько, на сколько это будетъ нужно для разъясненія нѣкоторыхъ вопросовъ, затронутыхъ въ нашемъ разсужденіи. Напротивъ, реформу центральныхъ учрежденій, нельзя изучать по такимъ цѣльнымъ источникамъ, за видоизмѣніями ихъ надо слѣдить по отдѣльнымъ актамъ, вдумываться въ смыслъ скорѣе политики, чѣмъ законодательства Екатерины. При томъ, съ постепеннымъ уничтоженіемъ коллегій, ей пришлось имѣть дѣло съ тѣломъ, имѣющимъ право называться скорѣе политическимъ, чѣмъ административнымъ, особенно при томъ значеніи, какое оно получила въ послѣднее царствованіе. Желая измѣнить нѣкоторыя ненравившіяся ей вещи, она должна была прибѣгнуть къ мѣрамъ, которыя носили на себѣ политическій отпечатокъ и выходили изъ ряду обыкновенныхъ правительственныхъ мѣръ. Постепенно выработываетъ она свой взглядъ на центральное управленіе и передѣлываетъ его по частямъ; губерніи сразу получили свой уставъ и, благодаря указанному выше обстоятельству, образовали тотчасъ такую систему, какой ожидала Екатерина. Напротивъ, въ центральномъ управленіи у нея не было почвы; съ одной стороны стояла теорія, которую она желала осуществить, съ другой формы, выработанныя не столько вообще административною, сколько канцелярскою жизнью и опытомъ. Изъ этихъ двухъ элементовъ, въ которыхъ уже не было ничего національно историческаго, она должна была выработать систему. Дѣло требовало необыкновенныхъ усилій, обременительныхъ даже для обширныхъ способностей императрицы. Усилія эти не создали ничего стройнаго, законченнаго, но зато вполнѣ приготовили почву для послѣдующихъ преобразованій. Чѣмъ дальше углубляемся мы въ царствованіе Екатерины, тѣмъ рѣзче становится различіе между ея политикой относительно мѣстныхъ учрежденій и характеромъ центральныхъ мѣстъ. Это понятно. Мѣстныя преобразованія

опирались на мѣстное земство, представляемое дворянствомъ; центральныя учрежденія, напротивъ, все болѣе и болѣе характеризовались своимъ канцелярскимъ населеніемъ. Рѣзче дѣлалось противоположеніе между государствомъ, представляемымъ центральнымъ правительствомъ и его органами въ губерніи и создающимся обществомъ съ его земскими интересами. Понятіе «служащій» постепенно присвоивается правительственнымъ органамъ, сословнаго значенія оно уже неимѣетъ. Если законодательство этаго времени кладетъ основу прочныхъ мѣстныхъ учрежденій, то съ другой стороны, оно-же усиливаетъ значеніе чиновничества, этаго явленія sui generis, отдѣляющаго земство отъ верховной власти. Съ этаго времени дальнѣйшая судьба Россіи стала зависѣть отъ борьбы этихъ двухъ факторовъ, окончательно сформированныхъ—земства, наполняющаго губерніи и чиновничества, наполняющаго высшія канцеляріи. Успѣхъ земства зависѣлъ отъ большаго сосредоточенія земскихъ силъ въ губерніи, отъ дальнѣйшаго образованія и единообразнаго освобожденія сословій. Безъ свободнаго сельскаго населенія земство скорѣе усиливаетъ центральныя учрежденія, чѣмъ даетъ имъ противовѣсъ въ учрежденіяхъ земскихъ. Самая организація постепенно образующихся земскихъ сословій дѣлается не въ видахъ земскихъ установленій, а въ интересахъ центральныхъ канцелярій. Одинъ примѣръ достаточно докажетъ это; въ эпоху сильнѣйшаго господства центральныхъ установленій образовалось сословіе государственныхъ крестьянъ. Пусть каждый сравнитъ организацію этаго сословія съ Положеніемъ крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, чтобы убѣдиться какая коренная разница между этими двумя классами. Ниже мы возвратимся къ этому вопросу, теперь же обратимся къ реформамъ центральнаго управленія до учрежденія о губерніяхъ.

Время, проведенное императрицею въ Россіи до вступленія ея на престолъ, не осталось для нея безъ пользы. Ея проницательный взглядъ присмотрѣлся къ русскимъ административнымъ порядкамъ, быстрый умъ успѣлъ найти въ нихъ злоупотребленія и многое придумать для ихъ исправленія. Твердою рукою взялась она за государственное дѣло; не слабая женщина засѣдала въ сенатѣ съ 1762, а одинъ изъ опытнѣйшихъ администраторовъ и законодателей. Сама Екатерина знакомитъ насъ съ своимъ взглядомъ на тогдашнюю администрацію. Плохое состояніе финансовъ

и финансовой администраціи, невыносимое положеніе монетнаго дѣла и, результатъ всего этаго, отсутствіе кредита, остановили на себѣ ея вниманіе [1]). Сенату не было даже въ точности извѣстно количество государственныхъ доходовъ. Мѣстное управленіе представляло также мало утѣшительнаго; опредѣляя воеводъ, сенатъ не зналъ количества городовъ Имперіи, не имѣлъ реестра ихъ и даже карты Россіи[2]). Но больше всего ее поражали безпорядки центральнаго управленія и самаго сената. Въ сенатѣ дѣла не были раздѣлены; онъ составлялъ одинъ департаментъ и, слушая дѣла цѣликомъ, а не выписками, замедлялъ дѣлопроизводство до чрезвычайности. Впрочемъ всѣ эти недостатки легко можно было исправить. Изъ самыхъ разсказовъ императрицы можно видѣть, что не одинъ сенатъ былъ виновенъ въ печальномъ положеніи финансовъ; напротивъ, въ теченіи прошлаго царствованія, онъ составлялъ еще элементъ порядка, контроля и бережливости, въ сравненіи съ тѣмъ, что стоили разные предметы и лица, на которыя онъ не могъ имѣть вліяніе. Остальные предметы—монетное управленіе, дѣлопроизводство, внутреннюю администрацію, можно было исправить, частными измѣненіями. Но намѣренія императрицы шли глубже этихъ поверхностныхъ безпорядковъ. По ея мнѣнію, сенатъ слишкомъ сосредоточилъ въ себѣ управленіе, коллегіи слишкомъ слились въ одно цѣлое, такъ что вѣдомства съ трудомъ можно было уже различать. Въ 1764 г., въ указѣ объ обязанностяхъ камеръ-коллегіи, императрица говоритъ что коллегія эта не исполняетъ обязанностей, возложенныхъ на нее указами Петра, что она потеряла способность собственной иниціативы и занимается одною перепиской. «Въ сіе безмолвное состояніе приведена она можетъ быть нѣкоторыми неуваженіями

---

[1]) Русскій архивъ 1865 г. изд. стр. 479 «сухопутная армія въ Пруссіи не получала жалованья за двѣ трети; въ штатсъ-конторѣ имянные указы на выдачу 7 мил. денегъ невыданные. Монетный дворъ со времени Алексѣя Мих. считалъ денегъ въ обращеніи 100 м. р., изъ которыхъ 40 почиталъ вышедшими изъ Имперіи вонъ, понеже тогда вексельнаго оборота вовсе незнали, либо мало употребляли. Почти всѣ отрасли торговли были отданы частнымъ людямъ въ монополіи. Таможни всей Имперіи сенатомъ были отданы на откупъ за 2 м.; 60 м., кои остались были 12 разныхъ вѣсовъ..... Императрица Елисавета искала, во время семилѣтней войны занять 2 м. въ Голландіи, но охотниковъ на то не явилось.....

[2]) Ср. id. ibid.

отъ вышняго къ ней правительства и вкореннаго въ присутствующихъ робостію, кои исполняя только одни посылаемые къ нимъ указы, не смѣютъ и времени не имѣютъ мыслить о изобрѣтеніи способовъ къ достиженію тогдашнихъ намѣреній, кои въ объявленномъ регламентѣ изображены.» Еще категоричнѣе высказывается императрица въ любопытномъ документѣ, извѣстномъ подъ названіемъ «секретнѣйшаго наставленія князю Вяземскому», или инструкціи, данной ему при назначеніи его генералъ-прокуроромъ. Рѣзко высказывается она противъ преобладающаго значенія сената. «Всѣ мѣста и самый сенатъ вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ при нихъ людей пристрастіями. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ почти все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ.... Чрезъ такія великія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается: противъ сенатскихъ указовъ, есть ли оные не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а на послѣдокъ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное и добра ожидать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется; одна лишь форма канцелярская исполняется, а обдумать еще и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ часто интересъ государственный страждетъ.» На этомъ не останавливаются опасенія императрицы; приказный характеръ сената, его pouvoir discretionnaire, происходившій частію отъ неопредѣленности его отношеній къ верховной власти, частію отъ полнаго довѣрія къ нему покойной императрицы, казался ея уму, привыкшему къ западнымъ политическимъ категоріямъ, какимъ то посягательствамъ на верховную власть. «Можетъ быть, продолжаетъ она, что и для любочестія инымъ чинамъ прежніе примѣры прелестны, однако же я, покамѣсть жива, то останется какъ долгъ велитъ. Россійская Имперія столь обширна, что кромѣ Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правленія вредна ей [1]). Во всякомъ случаѣ, императрица видѣла въ сенатѣ учрежденіе, несовмѣстное съ ея видами и дѣятельно

---

[1]) Ср. П. С. З. № 12, 118 и чтенія М. О. Д. и др. за 1862 г.

приняли́сь за его реформу. Въ чѣмъ же она видѣла средства къ этому?

Нѣтъ сомнѣнія, что лучшимъ средствомъ ослабить силу этаго учрежденія было выдѣлить изъ него три, смѣшанныя въ немъ власти. Стѣснить до чрезвычайности законодательную его инициативу, организовать административную власть особо отъ него и свести его на значеніе мѣста съ судебнымъ характеромъ, вотъ задача, которую предположила себѣ Екатерина и которую она выполнила въ теченіи своего царствованія. Прежде всего она позаботилась о раздѣленіи дѣлъ въ самомъ сенатѣ, сообразно ея видамъ. Въ 1763 г. слѣдовательно на другой годъ послѣ вступленія ея на престолъ, мы встрѣчаемъ уже важный актъ объ устройствѣ сената [1], гдѣ высказывается и самый взглядъ Екатерины на его недостатки. Всѣ правительственныя и судебныя мѣста, по словамъ указа нуждаются въ преобразованіяхъ и ихъ общія недостатки нагляднѣе всего можно видѣть на примѣрѣ сената, куда вступаетъ такое количество разнообразныхъ дѣлъ, что исполнять и рѣшать ихъ какъ слѣдуетъ, было бы выше силъ человѣческихъ. На этомъ основаніи, императрица признаетъ нужнымъ раздѣлить сенатъ на 6 департаментовъ, изъ которыхъ каждый долженъ имѣть свой родъ занятій. Въ способѣ раздѣленія занятій между департаментами видно уже желаніе выдѣлить административныя дѣла въ одну группу, поставивъ во главѣ ея самое довѣренное лицо—Генералъ-прокурора. Всѣ важнѣйшія дѣла государственнаго управленія отнесены къ первому департаменту, при которомъ и положено состоять генералъ-прокурору. Сюда отнесены «государственныя внутреннія и политическія дѣла, какъ напр. государственныя вѣдомости о числѣ народа, полныя свѣдѣнія о всѣхъ приходахъ и расходахъ, дѣла герольдіи (т. е. о всемъ дворянствѣ) по синоду съ подчиненными мѣстами, по коллегіи экономіи, иностранныя дѣла съ пограничными коммисіями и по канцеляріи опекунства иностранныхъ, по камеръ-коллегіи съ корчемными дѣлами; по ревизіонъ коллегіи, по штатсъ-конторъ и соляной конторѣ и по канцеляріи конфискаціи, по секретной и тайной экспедиціямъ, по приказному столу и по новому уложенію, по ревизіи мужеска пола душъ, по монетному управленію съ принадлежащими къ нему экспедиціями и по Бергъ-коллегіи, по раз-

[1] П. С. З. № 11989.

личнымъ заводамъ, по коммерцъ и по мануфактуръ-коллегіямъ, по магистратамъ и по банковымъ конторамъ для дворянства и купечества. Такимъ образомъ, всѣ важнѣйшія дѣла по внутреннему управленію и, отчасти по внѣшнимъ сношеніямъ, по финансамъ, въ самомъ широкомъ смыслѣ этаго слова, группируются уже вокругъ одного могущественнаго лица, хотя и заслоненнаго департаментомъ — генералъ-прокурора. Съ этаго времени онъ уже представляетъ не одинъ изъ элементовъ учрежденія, съ корымъ онъ тѣсно связанъ, а *постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія*, основанный уже не на старомъ приказномъ, а на *министерскомъ* началѣ. Если мы сравнимъ дѣла, порученныя остальнымъ департаментомъ сената съ тѣми, которыя сосредоточены въ первомъ, мы убѣдимся еще нагляднѣе въ намѣреніи императрицы произвести коренную реформу въ центральномъ управленіи. Второму департаменту поручены дѣла судебныя и межевыя, причемъ уничтожена рекетмейстерская контора, а рекетмейстеру велѣно поступать по силѣ данной ему инструкціи. Въ третьемъ сосредоточились вопросы по дѣламъ малороссійскимъ, остзейскихъ провинцій, и другимъ землямъ, управляющимся на отдѣльныхъ правахъ, по народному просвѣщенію, путямъ сообщенія и публичныхъ зданій, и дѣла полицейскія. Въ 4-мъ дѣла по воинскимъ коллегіямъ, и другимъ военнымъ дѣламъ; 5 и 6 департаменты, преобразованные изъ бывшей сенатской конторы въ Москвѣ, раздѣлили между собою дѣла на подобіе петербургскихъ департаментовъ. Въ пятомъ сосредоточились дѣла административныя, исполнявшіяся прежде сенатской конторой, т. е. весьма ограниченнаго объема, а 6 получилъ судебный характеръ, подобно второму. Слѣдовательно, для общей характеристики сената важны только четыре петербургскихъ департамета. Взглядываясь въ эти дѣла, нельзя не замѣтить, что истинное значеніе для сената имѣли только первый и второй департаменты; въ третьемъ и четвертомъ сосредоточивались переписки по такимъ дѣламъ, которыя имѣли отдѣльныхъ представителей, пользовавшихся непосредственнымъ доступомъ къ Императрицѣ. Народное просвѣщеніе имѣло Бецкаго, полиція генералъ полиціймейстера, академіи президентовъ, воинская и адмиралтейкая коллегіи, также не замедлили выйти изъ подчиненія сенату, какъ мы это увидимъ ниже; сенатскія дѣла распались слѣдовательно на двѣ группы. Одна изъ нихъ составила департаментъ правитель-

ственный съ генералъ прокуроромъ; другія судебный, съ оберъ-прокуроромъ. Не смотря на объявленное равенство всѣхъ департаментовъ, первый имѣетъ нѣкоторыя преимущества, уже потому, что при немъ состоитъ генералъ прокуроръ. Въ случаѣ несогласія сенаторовъ въ департаментѣ, или сомнѣнія оберъ прокурора, дѣло передается генералъ прокурору, который беретъ его въ первый департаментъ и предлагаетъ его общему собранію сенаторовъ, созванныхъ въ первый департаментъ. Въ случаяхъ особенно затруднительныхъ, на которыхъ не будетъ закона, или по совершенному разногласію сенаторовъ въ общемъ собраніи, генералъ прокуроръ вноситъ дѣла на Высочайшее усмотрѣніе. Первый шагъ, такимъ образомъ, былъ сдѣланъ. Послѣдующая политика Императрицы показала, что изъ всѣхъ четырехъ департаментовъ сената только одинъ второй сохранилъ первоначальное значеніе, въ остальныхъ все больше и больше выдѣляется министерское начало, въ новѣйшемъ смыслѣ. Изъ перваго департамента созвышается обширная власть генералъ прокурора, какъ главнаго руководителя финансовъ, государственнаго хозяйства, внутренняго управленія; сохраняя при этомъ свое значеніе блюстителя законовъ въ дѣлахъ судебныхъ, онъ соединилъ въ своемъ лицѣ должность министра финансовъ, внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, сначала въ сенатѣ, а потомъ и въ отдѣльныхъ отъ сената учрежденіяхъ. Въ другихъ частяхъ управленія, образуются также особыя вѣдомства съ самостоятельными лицами во главѣ ихъ.

Съ самаго начала царствованія, Императрица обходитъ участіе сената во всѣхъ нововведеніяхъ, которыми она исправляла отдѣльныя части управленія; выдѣленіе административнаго, личнаго начала изъ общей массы учрежденій, не устратившихъ свой старый приказный характеръ, должно было усилить дѣятельность государя, становящагося теперь вершиною особаго, министерскаго управленія. Императрица не любитъ имѣть дѣла непосредственно съ сенатомъ; она пишетъ и имѣетъ дѣло съ генералъ прокуроромъ, который въ ея глазахъ является довѣреннымъ лицомъ государя. Назначая Вяземскаго на это мѣсто, она напоминаетъ ему о необходимости полнаго довѣрія между нимъ и ею; «вреднѣе для общества ничего не можетъ быть, какъ генералъ прокуроръ такой, который къ своему государю совершеннаго чистосердечія и откровенности ни имѣетъ, такъ какъ для него хуже всего не имѣть отъ Государя совершенной довѣренности, поне-

же онъ, по должности своей, обязывается сопротивляться наисильнѣйшимъ людямъ и, слѣдовательно, власть государская одна его подпора». Вслѣдъ за тѣмъ она поручаетъ его заботамъ важнѣйшіе вопросы того времени: попеченіе объ обращеніи серебра въ народѣ и выписываніи его, о законодательныхъ работахъ, объ измѣненіи солянаго и виннаго положенія и т. д. Таково уже довѣріе ея къ избраннымъ ею лицамъ и недовѣріе къ прежнимъ учрежденіямъ. Указы объявляются сенату чрезъ генералъ прокурора. Административные вопросы разработываются особыми коммиссіями. Скоро послѣ вступленія ея на престолъ, при Высочайшемъ дворѣ учреждена была воинская коммиссія для разсмотрѣнія артиллерійскихъ штатовъ. За тѣмъ учреждена особая коммиссія для разсмотрѣнія акта Петра III о вольности Россійскому дворянству съ цѣлію лучшей его редакціи. Учрежденіе въ Москвѣ Воспитательнаго дома прошло также мимо сената. Главный надзоръ надъ всѣми таможенными сборами порученъ Т. С. графу Миниху, причемъ ему дана особая Высочайшая инструкція. Для улучшенія морскаго вѣдомства работала также особая коммиссія, докладывавшая непосредственно Императрицѣ. Д. Т. С. Неплюеву, Кн. Шаховскому и Гр. Миниху поручено составить коммиссію для разсмотрѣнія коммерціи Россійскаго государства. Въ именномъ указѣ, данномъ этой коммиссіи, говорится что она можетъ требовать отъ сената вспомоществованія и потребное число канцелярскихъ служителей, но не подчиняется ему вовсе. «Мы, по важности въ сей коммиссіи текущихъ дѣлъ и по неутомленному попеченію о пользѣ народа нашего, не оставимъ по временамъ и нуждамъ и сами въ ней нашею Высочайшею особою присутствовать; и потому мы повелѣваемъ сей коммиссіи въ единственномъ нашемъ покровительствѣ быть.» Здѣсь же прибавлено что коммиссія эта должна сносится съ сенатомъ подобно другимъ коммиссіямъ, что ясно указываетъ, что и онѣ пользовались такими же правами [1]). Далѣе, Императрица была недовольна неточностями свѣденій сената о количествѣ государственныхъ доходовъ. Пополнить эти свѣденія поручено было князю Вяземскому и Д. Т. С. Мельгунову, тогдашнему президенту камеръ коллегіи [2]).

---

[1]) П. С. З. № 11605, 11751, 11908, 11975, 11982, 11985.

[2]) Рус. Арх. id. «По возшествіи моемъ на престолъ, сенатъ подалъ мнѣ реестръ доходамъ Имперіи, по которому явствовало что оный считался

Вновь возникающія учрежденія, получая права и обязанности коллегій, не состоятъ уже, однако, въ такомъ подчиненіи къ сенату, какъ прежнія коллегіи. Первое изъ такихъ учрежденій была коллегія экономіи, основанная для управленія духовными имѣніями и затѣмъ канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ. Учрежденіе и того и другаго установленія равнялось изъятію изъ вѣдомства сената администраціи духовныхъ имѣній, прежде находившейся въ его распоряженіи и дѣлъ объ иностранцахъ, занявшихъ пустопорожнія земли Россіи, составлявшихъ одну изъ главныхъ его заботъ въ предшествующее царствованіе. Правда, указы, учреждавшіе ихъ, ставятъ ихъ въ зависимость отъ сената, но не надо имѣть особенной проницательности, чтобы убѣдиться въ томъ что эта зависимость была чисто наружною и поддерживалась одною формальною отчетностію. Относительно коллегіи экономіи учредительный указъ говоритъ, что она пользуется правами всѣхъ другихъ коллегій, состоя подъ указами Е. И. В., сената и, въ духовныхъ дѣлахъ, Синода. Но вслѣдъ за тѣмъ указъ перечисляетъ дѣла, гдѣ коллегія «по довѣренности нашей къ ней, сама своею властію поступать имѣетъ.» Дѣла эти чрезвычайно разнообразны; сюда относятся управленіе всѣми духовными вотчинами, которыя не отданы духовнымъ властямъ въ управленіе, содержаніе Высочайше утвержденныхъ штатовъ архіерейскимъ домамъ, монастырямъ и проч. духовнымъ мѣстамъ; затѣмъ расходы на разныя благотворительныя заведенія, приписанныя въ вѣдомство коллегіи и содержащіяся на ея счетъ, движимыя имущества, остающіяся послѣ архіереевъ и другихъ монашествующихъ и т. д. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ коллегія отдаетъ отчеты только Императрицѣ, на долю же сената выпадаетъ лишь отчетность по штатнымъ расходамъ, т. е. тѣ вопросы, гдѣ дѣло большею частію ограничивается перепискою. Отчеты по управленію духовными имѣніями коллегія представляетъ въ формѣ генеральной вѣдомости Императрицѣ и затѣмъ, для *вѣдома*, сообщаетъ ее сенату. Въ случаѣ какихъ нибудь особенныхъ обстоятельствъ, коллегія можетъ представлять Императрицѣ. Выборъ

въ 16 м. По прошествіи 2 лѣтъ я посадила кн. Вяземскаго и Мельгунова считать доходы. Они нѣсколько лѣтъ считали, переписываясь разъ по семи съ каждымъ воеводою. Наконецъ сочли 28 мил., 12 мил. больше, нежели сенатъ видѣлъ.»

между тѣмъ или другимъ путемъ предоставленъ конечно выбору президента, такъ какъ инструкція не опредѣляетъ строго какія дѣла принадлежатъ сенату, а какія Верховной власти. Канцелярія опекунства поставлена въ еще болѣе независимое положеніе. По самому составу своему она больше принаровлена къ личному управленію и во главѣ ея поставленъ одинъ изъ значительнѣйшихъ вельможъ—Орловъ. Канцелярія, подобно коллегіи экономіи, за успѣхъ и неуспѣхъ свой отвѣчаетъ только Императрицѣ, относясь къ сенату только по штатнымъ денежнымъ счетамъ и съ оффиціальной отпиской. Вовсѣхъ учрежденіяхъ своихъ, говоритъ указъ, канцелярія опекунства, вслѣдствіи сей инструкціи никому отчета дать не должна, какъ намъ самимъ, а только о издержанныхъ деньгахъ засвидѣтельствомъ счеты посылать въ ревизіонъ-коллегію...съ какимъ же успѣхомъ выходъ иностранныхъ продолжаться будетъ, и какія слѣдуютъ отъ канцеляріи опекунства въ томъ распоряженія въ томъ доноситъ намъ, а въ сенатъ нашъ писать о томъ же для вѣдома [1]). Это преобразованіе коллегій, съ усиленіемъ въ нихъ личнаго начала, коснулось и старыхъ коллегій. Камеръ-коллегія, принимая въ расчетъ упадокъ коммерціи, приписанной, какъ мы видѣли выше, уничтоженію ея самостоятельности сенатомъ, была поручена особенному довѣренному лицу, гофмейстеру кн. Куракину, „котораго способность, знаніе и ревность опытомъ намъ доказана". Съ цѣлію поднять значеніе этой коллегіи, Куракину велѣно присутствовать въ сенатѣ, чего не имѣли президенты другихъ статскихъ коллегій. Наконецъ указъ прибавляетъ, что „хотя мы оную камеръ-коллегію оставляемъ на прежнемъ ея основаніи, подъ вѣденіемъ, какъ и прочія коллегіи, сената нашего, но повелѣваемъ оному Куракину обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста за благо разсудитъ, представлять намъ самимъ, на собственное наше разсмотрѣніе и конфирмацію". Коммерческій банкъ отданъ въ вѣдомство графа Головина, съ строгимъ предписаніемъ взыскать розданныя и просроченныя изъ банка деньги. Еще независимѣе стало положеніе банковыхъ операцій, съ учрежденіемъ извѣстнаго ассигнаціонаго банка, въ 1768 г. Банковое правленіе, состоящее изъ одного главнаго директора банковъ и двухъ совѣтниковъ, должно находится подъ собственнымъ

---

[1]) П. С. З. 11844, 11879, 11881.

вѣденіемъ Государыни и давать отчеты только ей. По окончаніи каждаго года, оно считаетъ старые банковые книги и подноситъ императрицѣ общій годовой балансъ, а въ сенатъ посылаетъ съ него, для вѣдома, только копію.«Въ случаѣ какихъ либо происшествій, по которымъ вспоможеніе можетъ быть учинено отъ сената нашего, правленіе банковъ имѣетъ представлять оному, а сенатъ *долженъ, не упуская ни малѣйшаго времени*, всевозможное по тому чинить, принимая въ особливое уваженіе все, въ разсужденіи банковъ представляемое, ибо кредитъ оныхъ банковъ зависитъ отъ скораго ихъ дѣлъ теченія». Сначала связь банковъ съ сенатомъ наружнымъ образомъ поддерживалась тѣмъ, что каждая ассигнація, кромѣ подписи главнаго директора и директора, должна было имѣть была имѣть подпись двухъ сенаторовъ, которые подписывали ассигнаціи прежде банковаго правленія, но въ слѣдующемъ году дозволено выпускать ассигнаціи за подписью одного директора банка или совѣтника. Межеваніе, составлявшее въ прошлое царствованіе одну изъ заботъ сената, теперь перешло въ управленіе особыхъ лицъ, хотя формально и связанныхъ съ сенатомъ. Извѣстный манифестъ 1765 г. показываетъ какое значеніе императрица давала этому важному дѣлу. Вслѣдъ за тѣмъ, при сенатѣ учреждена межевая экспедиція, составленная изъ важнѣйшихъ сановниковъ въ государствѣ, въ числѣ которыхъ находился гр. Панинъ и генералъ-прокуроръ Вяземскій; экспедиціи предоставлены всѣ права сенатскаго департамента, съ тою разницею, что въ случаѣ разногласія, дѣла изъ нея поступали не въ общее собраніе, а къ императрицѣ. Горная промышленность также вызвала особую коммисію, которая и представляла свои соображенія Императрицѣ [1]) Безсомнѣнія наибольшая доля самостоятельности выпала надолю войнской коллегіи [2]). Не только военная коллегія получаетъ непосредственно именные указы, но даже отдѣльныя, находящіяся при ней коммиссія и отдѣль-

---

[1]) П. С. З. 12111, 12127, 12477, 12488, 12684, 13219, 13294, 12009.

[2]) Уже въ концѣ 1762, по Высочайшему повелѣнію учреждена временная особливая военная коммисія, для соображеній объ улучшеніи разныхъ частей воинскаго управленія. Съ 1763 начинается рядъ именныхъ указовъ непосредственно въ военную коллегію и наконецъ, вслѣдствіе указа, объявленнаго военной коллегіи ген. фельдм. кн. Трубецкимъ и графомъ Чернышевымъ, она должна была подавать Е. И. В. ежедневные рапорты объ исполненіи именныхъ, полученныхъ ею указовъ.

ные воинскіе начальники. Наконецъ, въ 1769 г., на время войны былъ учрежденъ при Высочайшемъ дворѣ особый совѣтъ, куда должно было входить „все то, что касается нынѣшней войны, какъ по политическимъ дѣламъ, такъ и военнымъ, а въ слѣдствіе сихъ двухъ предметовъ и внутреннія государственныя распоряженія входятъ въ сей совѣтъ.» Въ числѣ членовъ совѣта находился и генералъ прокуроръ. Въ такомъ положеніи находилась и адмиралтейская коллегія съ учрежденною при ней коммиссіею. [1]) Всякое сколько нибудь важное дѣло, поручалось довѣренному лицу [2]).

Не въ одномъ центральномъ управленіи усиливалась дѣятельность отдѣльныхъ лицъ; вниманіе императрицы рано перенеслось на мѣстное управленіе, гдѣ она хотѣла поднять значеніе губернатора. За долго до учрежденія о губерніяхъ, въ 1764 г., вышло ея наставленіе губернаторамъ, гдѣ уже проглядываютъ идеи, получившія такое широкое развитіе въ знаменитомъ учрежденіи. «Цѣлое, говорится въ наставленіи, не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи.» Подобно тому какъ императрица старалась поднять коллегіи, освобождая ихъ отъ излишняго подчиненія сенату, губернаторская должность должна была получить новое значеніе чрезъ освобожденіе ея отъ безусловнаго подчиненія коллегіямъ. У коллегій отнято право самимъ штрафовать губернаторовъ, даже по судебнымъ дѣламъ. «Если же къ апелляціи будутъ прошенія на неправое какъ канцеляріи, такъ и самаго губернатора рѣшеніе, въ юстицъ или въ другихъ коллегіяхъ и дѣло то туда перенесется, то оныя коллегіи, увидя неправость, накладываютъ штрафъ по указамъ на однѣ

---

[1]) П. С. З. 11707, 11770, 11771, 11780, 11795, 11796, 11797, 12004, 12006.

[2]) Государственныя дороги были поручены "въ вѣденіе и дирекцію„ Генералу Муравьеву, которому сенатъ долженъ былъ оказывать всевозможное вспоможеніе. Бецкій, по дѣлу о народномъ просвѣщеніи, постоянно имѣлъ дѣло лично съ императрицей; таковы его проектъ воспитательнаго дома, проектъ о построеніи дома для Академіи Художествъ, о воспитаніи юношества обоего пола. Не малое количество работъ было возлагаемо на знаменитыхъ братьевъ Паниныхъ. Для разсмотрѣнія государственныхъ соляныхъ и винныхъ сборовъ также учреждена особая коммисія. Бергъ коллегія по дѣлу о заводахъ пользуется также правомъ непосредственнаго сношенія съ императрицею. (П. С. З. № 12053, 12076, 12103, 12034, 12099, 12105. Ср. также № 11790, 12321, 12395, 12398, 12331, 12332, 12334, 12335, 12426.

канцеляріи, а о губернаторѣ представляютъ сенату.» Вообще коллегіямъ предоставлено теперь право преслѣдовать губернаторовъ не иначе, какъ чрезъ сенатъ, а самые губернаторы состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи только императрицѣ и сенату. Это двойное подчиненіе не имѣетъ строгаго характера инстанціи, т. е. губернаторы не подчиняются сперва сенату, а затѣмъ императрицѣ, а напротивъ, и тому и другой вмѣстѣ. Отчеты о своемъ управленіи они представляютъ въ сенатъ и императрицѣ, равно какъ и рапорты о важныхъ дѣлахъ. Вслѣдъ затѣмъ губернаторы стали часто получать именные указы на свое имя. Важныя вопросы по мѣстному управленію докладываются непосредственно императрицѣ [1]). Такъ напр. дѣло по устройству вновь учреждаемой Слободской губерніи было передано коммиссіи составленный изъ сенаторовъ кн. Шаховскаго, Панина и Олсуфьева, а дѣло объ Новороссійской губерніи генералу Мельгунову. Образуя, такимъ образомъ, отдѣльныя вѣдомства, подъ управленіемъ лицъ, обязанныхъ ей непосредственною отчетностію, и въ тоже время совершенно независимыхъ одинъ отъ другаго и сената, императрица, желала поставить въ такое же положеніе ту часть сенатской дѣятельности, которая еще была оставлена за этимъ учрежденіемъ. Сенатъ обязанъ былъ подносить императрицѣ ежедневно меморіи о рѣшенныхъ дѣлахъ. Самостоятельная дѣятельность сената въ законодательныхъ вопросахъ и даже простыхъ административныхъ распоряженія стѣсняется. Вопервыхъ право объявлять именные указы, сосредоточенное прежде въ кругу сенатскомъ, теперь распространяется и на другихъ лицъ, съ учрежденіемъ должности генералъ-адъютантовъ. Непосредственная дѣятельность верховной власти въ дѣлѣ законодательства увеличивается, а значеніе сената въ этомъ отношеніи блѣднѣетъ. Большая часть указовъ, наполняющихъ полное собраніе законовъ за это время, суть или именные, данные сенату, или сенатскіе, состоявшіеся вслѣдствіе именныхъ, объявленныхъ ему кѣмъ либо, обыкновено генералъ прокуроромъ.

---

[1]) П. С. З. 12137 12306 12307 12320 12339 12367 12373 12397 12430 и т. д. ст. также *Вейдемейеръ* дворъ и замѣч. люди въ Россіи въ концѣ XVIII в. ср. 30 въ примѣч. о Браунѣ генер. губ. остзейскихъ провинцій «онъ былъ съ 1762 по 1792 г намѣстникоъ Остзейскимъ, съ правомъ не получать изъ сената никакихъ указовъ, безъ предварительнаго соизволенія на то императрицы.»

Мы укажемъ здѣсь нѣкоторые предметы, подлежавшіе прежде сенату и уходившіе постепенно изъ его вѣдомства. Правила о разселеніи выходцевъ въ Новой Сербіи, были опредѣляемы Высочайшими повелѣніями и самый новосербскій корпусъ отданъ въ вѣдомство военной коллегіи. Именными указами опредѣляются правила о распредѣленіи и производства слѣдственныхъ дѣлъ по департаментамъ сената и объ опредѣленіи чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ сената. Сенату предписано было чрезъ генералъ прокурора вести ежедневные журналы своимъ засѣданіямъ. Въ началѣ своего царствованія, императрица впрочемъ давала иногда сенату порученіе разрѣшить тотъ или другой вопросъ. [1]) Но всѣ эти порученія имѣютъ характеръ чего то случайнаго. Они скорѣе дань прежнему значенію сенату, чѣмъ серьезное обращеніе къ его содѣйствію въ дѣлахъ государственныхъ. Чѣмъ дальше развивается теоретически законодательная дѣятельность императрицы, чѣмъ значительнѣе становится ея личное участіе въ управленіи, чѣмъ болѣе выбираетъ она лицъ для исполненія ея плановъ, тѣмъ блѣднѣе становится учрежденіе сената. За то должность генералъ прокурора выступаетъ съ совершенно новымъ значеніемъ. Главнѣйшимъ средствомъ къ усиленію его вліянія было порученіе ему отдѣльныхъ вѣдомствъ въ непосредственное управленіе [2]). Екатерина понимала очень хорошо, что

---

[1]) Подробность отношеній сената къ императрицѣ въ первое время ея царствованія см. п. с. з. № 11634 11606 11638 11637 11642 11646 11647 11640 11641 11672 11671 11680 11616 11100 11147 11861 12024 12024 12026 12036 и т. д.

[2]) Г. Дмитріевъ (ib. стр. 520) полагаетъ, что средствомъ къ усиленію значенія ген. прок. было объявленіе Высочайшихъ повелѣній сенату въ его предложеніяхъ. Сколько мнѣ кажется, и это и другое, выставленное имъ средство—измѣненіе способа назначенія сенаторовъ, было скорѣе средствомъ къ ослабленію власти сената, чѣмъ къ усиленію ген. прок.; смѣю думать, я достаточно показалъ тѣсную связь между двумя элементами сената, чтобы можно было серьезно думать что средствомъ унизить сенатъ, было возвышеніе генералъ прокурора. При Петрѣ и Елизаветѣ значеніе этаго сановника было весьма велико, но власть сената отъ этаго не проиграла, напротивъ, во времена униженія и отсутствія генералъ прокурора понижалось и значеніе сената. Количественныя измѣненія въ объемѣ того и другаго элемента не могли произвести коренной реформы. Она была произведена качественнымъ измѣненіемъ, выдѣленіемъ генералъ прокурора изъ состава сената съ совершенно новымъ характеромъ.

реформа, задуманная ею въ центральной администраціи можетъ осуществиться только съ обновленіемъ двухъ началъ, органически соединенныхъ въ сенатѣ – уничтоженіемъ стараго, приказнаго его значенія. Она видѣла, что личному началу слѣдуетъ дать независимое, отдѣльное существованіе, поручивъ ему не извѣстныя лишь функціи въ общемъ порядкѣ дѣлопроизводства, какъ это сдѣлалъ Петръ I, но поручивъ ему безраздѣльно особый родъ дѣлъ, неподлежащихъ, по ея мнѣнію, коллегіальнымъ учрежденіямъ. Законодательство Петра распредѣлило всѣ дѣла по коллегіямъ, которыя завѣдывали ими во всей ихъ совокупности, причемъ въ администраціи одинаково участвовали начало личное и коллегіальное: коллегіальное въ лицѣ членовъ присутствія, личное въ лицѣ генералъ прокурора и прокуроровъ. Екатерина, напротивъ, съ первыхъ же лѣтъ свое царствованія, изъявила намѣреніе создать два порядка управленія, одинъ личный, другой коллегіальный, распредѣливъ между ними дѣла по ихъ роду. Трудно было сказать, какимъ образомъ произойдетъ это распредѣленіе; временныя удобства и практическія соображенія могли сильно влiять на этотъ порядокъ. Впослѣдствіи уже, французская политическая метафизика подсказала, что коллегіямъ принадлежатъ только судебныя дѣла, а прочая администрація нуждается въ гибкости и подвижности личнаго начала. Это правило получило осуществленіе гораздо послѣ. Реформы Екатерины только исподоволь подготовили его торжество. Въ теченіи ея царствованія начало раздѣленія властей, проведенное въ учрежденіи о губерніяхъ, ни разу не было высказано во всей его чистотѣ относительно центральныхъ учрежденій. Здѣсь императрица довольствовалась практическимъ выдѣленіемъ ихъ изъ сферы прежнихъ учрежденій и генералъ прокуроръ послужилъ однимъ изъ самыхъ могущественныхъ орудій для этой цѣли.

Мы видѣли, что Императрица тотчасъ постаралася сгруппировать вокругъ генералъ-прокурора тотъ департаментъ сената, гдѣ сосредоточивались дѣла административнаго характера. Такъ началось это отдѣленіе «сената правительствующаго отъ судебнаго», о которомъ такъ много говорили и писали при Александрѣ I. Съ самаго начала усилено вліяніе генералъ-прокурора на сенатскую канцелярію, еще болѣе показанное въ извѣстной инструкціи оберъ секретарю. Въ его же управленіе отдана сенатская типографія. Распредѣленіе недорослей, являющихся въ сенатъ, произ-

водимое прежде герольдіею, стало зависѣть отъ генералъ-прокурора. Вообще все что служитъ, поступаетъ къ нему въ зависимость. Герольдмейстерская контора обязана была докладывать сенату (т. е. первому департаменту, гдѣ находился генералъ-прокуроръ, и самый указъ изданъ по его инициативѣ) о всѣхъ уволенныхъ отъ военной и статской службы и о желающихъ поступить на службу, а равно когда и кто изъ чиновниковъ былъ штрафованъ. По его же предложенію всѣ присутственныя мѣста должны были присылать списки о служащихъ и неслужащихъ дворянахъ. Но скоро въ его рукахъ стали сосредоточиваться болѣе важны вопросы. Соляное и винное управленіе поступили подъ его особенное попеченіе; винное дѣло, впрочемъ, осталось больше въ управленіи сената [1]), но соляное, какъ увидимъ ниже, совершенно отошло къ генералъ-прокурору. Переходъ денежныхъ суммъ въ администраціи сосредоточился также у него: уже въ 1768 кн. Вяземскій объявилъ сенату именной указъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста объявляли ему о переводѣ денегъ за границу. Чрезъ него докладываютъ императрицѣ президенты коллегій, адресуя мемуары на его имя [2]). Изъ предложеній, даваемыхъ имъ сенату въ это время видно, что онъ работаетъ теперь отдѣльно отъ сената, а требуетъ его указовъ только для воспомоществованія его личной дѣятельности. Напримѣръ, усматривая изъ доходовъ государственныхъ, поступавшихъ и переходившихъ чрезъ него, множество безпорядковъ, онъ предлагалъ сенату издать указъ о собираніи податей въ надлежащее время. Занимаясь соляною частію, онъ требовалъ указа о доставленіи въ соляную контору счетовъ по прошествіи полугодоваго времени. Отчетность и финансовая администрація сосредоточиваются все больше и больше

---

[1]) Сама Императрица смотрѣла такимъ образомъ на это дѣло. Это видно напр. изъ ея резолюцій на подобныя прошенія (Рус. Арх. 1864 г.,); вдова Измайлова проситъ объ оказаніи щедроты по причинѣ убытка отъ винной поставки. «Резол. дѣла о винной поставкѣ суть сенатскія, и я въ оныхъ не мѣшаюсь,» Д. С. С. Кожинъ проситъ о невзысканіи съ него въ казну на московскомъ винномъ откупѣ 3200 р. Резол. «Дѣла виннаго откупа суть сенатскія, въ коихъ не вмѣшивалось, а все что дѣлать могу есть то, чтобъ подтвердить о учиненіи правосудія въ семъ дѣлѣ какъ и въ прочихъ.»

[2]) № 13243 Им., данн. презид. Бергъ коллегіи гр. Мусину Пушкину «изъ поданной отъ васъ чрезъ генералъ-прокурора кн. Вяземскаго, записки усмотрѣно etc.»

у него. Изъ одного синодскаго указа видно что и онъ, въ числѣ прочихъ, долженъ былъ представлять свои отчеты номинально въ сенатъ, а фактически генералъ-прокурору. «Сего 1771 г., іюля 28 д., говоритъ указъ, присланнымъ св. синоду отъ г. прокурора предложеніемъ объявлено, что по именному Е. И. В. указу Высочайше повелѣно собрать вѣдомости къ генералъ-прокурорскимъ дѣламъ о всѣхъ и всякаго званія государственныхъ доходахъ и расходахъ, безъ изъятія, каковы бы они не были и сочинить изъ того особую окладную книгу.» Чрезъ нѣсколько времени сенатскій указъ предписалъ губернскимъ властямъ посылать вѣдомости въ сенатъ и другія мѣста, и въ числѣ вѣдомостей, присылавшихся къ генералъ-прокурору, находятся «вѣдомости о наличной всѣхъ сборовъ денежной и ефимочной казнѣ мѣсячныя.» Не только самъ генералъ-прокуроръ, но и подчиненные ему оберъ-прокуроры получали отдѣльныя части управленія. Напримѣръ въ 1773 встрѣчается Высочайше утвержденный докладъ сената объ учрежденіи горнаго училища при бергъ коллегіи. Излагая свои соображенія по этому предмету, сенатъ замѣчаетъ, между прочимъ, что, получивъ отъ бергъ коллегіи планъ училища, онъ счелъ нужнымъ сообщить его оберъ прокурору сената Соймонову, которому по указу Е. И. В. поручены всѣ бергъ коллегіи дѣла, съ тѣмъ чтобы онъ, войдя въ подробности плана, разсмотрѣлъ всѣ предложенныя въ немъ сенату обстоятельства и, учиня на оныя свои примѣчанія, представилъ въ сенатъ съ своимъ мнѣніемъ [1].»

Такое новое и исключительное положеніе генералъ-прокурора значительно измѣнило самый порядокъ сношеній подчиненныхъ мѣстъ съ Императрицею и сенатомъ. Губернаторы, начальники вновь присоединяемыхъ областей, президенты коллегій относятся къ нему со своими дѣлами, и предпочитаютъ этотъ путь, какъ кратчайшій и удобнѣйшій [2]); обыкновенный же путь всѣхъ новыхъ

---

[1]) П. С. З. №№ 12171, 12222, 12646, 12588, 12713, 13223 13360, 13243, 13438, 13459, 13444, 13470, 13632, 13690, 14048, 14067, 14332.

[2]) П. С. З. № 14287. Сен. ук. о посылкѣ къ бѣлорусскому генералъ губ. для тамошнихъ католическихъ и уніатскихъ эпархій публичныхъ указовъ по числу церквей. «Прав. сенатъ слушали письмо Т. С. сенат. и кав. Теплова, писанное на имя Д. Т. С. г. прокурора и кавалера князя Вяземскаго № 13997, сенат.» Прав. сенатъ, слушавъ предложенное ген. прок. письмо, присланное ему отъ главнаго попечителя воспитательнаго дома Д. Т. С. Бецкаго. «№ 14014 Высоч. утв. докладъ сената о раздѣленіи Бѣло-

административныхъ мѣръ, заключался въ томъ, что прокуроры, усматривая безпорядки или недоразумѣнія въ дѣлахъ той коллегіи, къ которой были приставлены, представляли о томъ генералъ прокурору, который предлагалъ этотъ рапортъ на разсмотрѣніе сената, обыкновенно съ своимъ мнѣніемъ.

Такъ съ самаго начала было уже положено основаніе всестороннему выдѣленію министерскаго начала, котораго генералъ прокуроръ долженъ былъ сдѣлаться могущественнымъ представителемъ. Но очевидно что это выдѣленіе должно было находиться въ тѣсной связи съ развитіемъ государственныхъ идей Екатерины. Полное ихъ осуществленіе относится конечно къ учрежденію губерній. Но и до того времени идеи ея о государствѣ высказались довольно наглядныыъ образомъ въ извѣстномъ наказѣ и въ другихъ актахъ, относящихся къ созванію депутатовъ для составленія новаго уложенія. Исторія коммиссіи для составленія уложенія достаточно извѣстна, а потому здѣсь не зачѣмъ повторять вновь фактической стороны этаго явленія; мы остановимся только на тѣхъ обстоятельствахъ, которыя больше всего подходятъ къ предмету нашего разсужденія.

Сама Екатерина считала созваніе депутатовъ дѣломъ чрезвычайно важнымъ; это доказывается уже тѣмъ, что она, въ виду этаго созванія, сочла нужныхъ приготовить такую обширную работу, какъ знаменитый наказъ. Она желала сдѣлать изъ собранія этаго нѣчто достойное современныхъ идей о государствѣ. Очевидно она нуждалась въ помощникахъ, въ лицахъ, которыя могли бы провести ея идеи и служить достойными представителями ея мнѣній въ средѣ земскаго собора. Такимъ лицемъ былъ тогдашній генералъ-прокуроръ Вяземскій. Императрица тотчасъ возложила всѣ приготовительныя работы на него. Какъ глава служащихъ, онъ долженъ былъ распорядиться о доставленіи въ коммиссію депутатовъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, о составленіи канцеляріи для этой коммиссіи и т. д. Но еще большее значеніе дано генералъ-прокурору въ самой коммиссіи. Онъ является настоящимъ руководителемъ преній, предсѣдателемъ дирекціонной коммисіи; до избранія депутатскаго предводи-

---

русскаго края на уѣзды начин. слѣд. словами: В. И. В. сенату. чрезъ генар. прокурора Высоч. повелѣть соизволили разсмотрѣть поднесенный В. В. отъ Бѣлорус. ген. губ. графа Чернышова докладъ» и т. д. 12720.

теля или маршала, онъ присутствовалъ въ ея собраніяхъ съ жезломъ. Послѣ избранія предводителя, онъ раздѣляетъ съ нимъ предсѣдательство въ засѣданіяхъ. Предводитель составляетъ списокъ очередныхъ дѣлъ по соглашенію съ генералъ-прокуроромъ. Депутаты, говорившіе въ собраніи, обращали свою рѣчь къ предводителю, а въ его отсутствіи къ генералъ-прокурору. Этимъ двумъ лицамъ всегда принадлежитъ право голоса; въ случаѣ раздѣленія голосовъ каждый изъ нихъ имѣетъ по два голоса. Всѣ собранія не дѣйствительны, если въ нихъ не присутствуетъ маршалъ или генералъ-прокуроръ. Послѣднему принадлежитъ право соглашать различныя мнѣнія, предлагать свое собственное и подъ его надзоромъ составляются журналы засѣданій [1]). Вообще роль генералъ-прокурора въ этомъ собраніи весьма значительна. Представитель правительственной власти, онъ призванъ раздѣлять законодательные труды съ народными представителями. Роль генералъ-прокурора въ коммисіи тѣмъ замѣчательнѣе, что сенатъ, въ цѣломъ своемъ составѣ, остался въ сторонѣ отъ этой законодательной дѣятельности. Судьба коммиссіи въ историческомъ развитіи администраціи предствляетъ знаменательный пунктъ. Рѣзко и прямо выдѣлилась съ этаго времени законодательство изъ круга дѣятельности сената; законодательная власть, выразившаяся въ пышной формѣ собора депутатовъ, не могла уже перейти къ учрежденію, имѣвшему чисто правительственное, судебно—административное значеніе. Послѣдній нашъ земскій соборъ является первымъ рѣшительнымъ шагомъ къ осуществленію идей Екатерины II. Если выдѣленіе министерскаго начала изъ общей массы старыхъ учрежденій началось смутно и нерѣшительно въ усиленіи должности генералъ-прокурора и прочихъ довѣренныхъ лицъ, выдѣленіе власти законодательной совершилось въ рѣшительной и торжественной формѣ созванія депутатовъ Они должны были принять на себя трудную задачу, которой не достигла практическая дѣятельность сената, дать странѣ новую и стройную систему законодательства. Обстоятельства не допустили осуществленія этой задачи, но главнѣйшая цѣль Екатерины была достигнута—законодательная власть была окончательно выдѣлена и въ теоріи и, отчасти, на практикѣ изъ старо-приказнаго начала. Изъ

---

[1]) П. С. З. № 12814, 12843, 12942, п. VI, XII, XVIII, XVIII, XXVII, XXIX.

всѣхъ прежнихъ учрежденій одинъ генералъ-прокуроръ, въ силу самой своей должности, получилъ участіе въ законодательной дѣятельности новаго собранія, изъ котораго было исключено учрежденіе, котораго онъ составлялъ прежде интегральную часть. Но причина этаго явленія заключалось въ томъ, что онъ самъ началъ уже терять свой прежній характеръ, что онъ самъ служилъ новымъ идеямъ, подобно самой коммиссіи. Онъ выдѣлялъ министерское, коммиссія законодательное начало и оба они служили одной нобой идеѣ. Поворотъ къ сенату, съ прежнимъ его всепоглащающимъ значеніемъ, сдѣлался невозможенъ. Но что останется отъ него? Какое значеніе получитъ онъ при господствѣ новой теоріи? Опредѣлить это чрезвычайно трудно. Мы знаемъ что Екатерина не создала никакого цѣльнаго законоположенія объ этомъ важномъ мѣстѣ; остается, слѣдовательно, обратиться къ ея отдѣльнымъ сужденіямъ, выраженнымъ въ наказѣ и другихъ актахъ, о значеніи сената въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

Наказъ собственно не заключаетъ въ себѣ ясно выраженной теоріи различныхъ властей—сужденія эти помѣщены въ послѣдующихъ актахъ; тѣмъ не менѣе, въ немъ можно встрѣтить много мѣстъ, гдѣ задача сената опредѣляется довольно ясно. Основная мысль Императрицы, повторяемая ею довольно часто, заключается въ томъ «что всѣ учрежденія вообще суть хранилища законовъ.» Соображая общій характеръ ея дѣятельности, легко можно понять что она хотѣла выразить этими словами. Храненіе законовъ есть дѣятельность чисто консервативная—поэтому они должны быть самостоятельны и неподвижны какъ самый законъ. Имъ принадлежитъ преслѣдованіе и пресѣченіе всѣхъ правонарушеній; они требуютъ къ себѣ отчеты о дѣятельности всѣхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ и провѣряютъ согласіе ихъ съ существующими узаконеніями. Сдѣлать выводы изъ такого положенія было уже не трудно. Какія вѣдомства должны были соединяться въ такія учрежденія, какой отрасли управленія свойственъ такой охранительный характеръ? Очевидно, что неподвижность, консервативность учрежденій пригодна тамъ, гдѣ успѣшное примѣненіе самаго закона обусловливается такими учрежденіями. Такова сфера суда, и за тѣмъ, тѣсно связанная съ нею, система контроля, въ широкомъ значеніи этаго слова. Высшимъ выраженіемъ подобной охранительной дѣятельности, по смыслу наказа, является Сенатъ. Заботы объ единообразномъ и точномъ

примѣненіи закона, разсужденія о перемѣнахъ въ законахъ, оказавшихся устарѣлыми, по представленію другихъ присутственныхъ мѣстъ, разъясненіе недоразумѣній, возникшихъ въ разныхъ сферахъ администраціи—все это входитъ въ его задачу. Независимо отъ того, онъ контролируетъ дѣятельность подчиненныхъ ему мѣстъ, заботясь о соблюденіи закона и государственнаго интереса [1]). Въ качествѣ такого незыблемаго учрежденія, сенатъ поддерживаетъ въ народѣ уваженіе къ закону, и охраняетъ его отъ произвола правительственныхъ лицъ. Въ дополненіяхъ къ наказу, издававшихся въ разное время, мысли императрицы развиты еще дальше. Три рода властей, высшимъ выраженіемъ которыхъ служитъ монархъ, распредѣлены сообразно этимъ группамъ учрежденій, которыя она желала основать. Мы встрѣчаемъ уже названія власти законодательной, защитительной и совершительной [1]) Если мы припомнимъ различные группы, на которыя начали уже распадаться различныя установленія, то подобное дѣленіе, совершенно непонятное для ума, привыкшаго къ подраздѣленію власти на законодательную, судебную и исполнительную, покажется совершенно логическимъ человѣку, знакомому съ нашею исторію. Понятіе законодательной власти, менѣе другихъ запутанное и болѣе другихъ способное къ отвлеченію, выдѣлилось весьма удобно изъ старо приказнаго быта; оставались два элемента, тѣсно связанные законодательствомъ Петра и выросшіе изъ прежней административной практики — именно система коллегій и принаровленное къ ней личное начало. Провести границу между ними было не такъ легко, какъ кажется. Правда, личное начало выдѣляется уже изъ коллегій съ самостоятельнымъ, министерскимъ характеромъ; но выдѣленіе это происходитъ по частямъ; ничего

---

[1]) Наказъ (П. С. З. № 12949) п. 23, 26, 27. Въ пунктѣ 28 Si l'on me demande maintenant ce que c'est que le Dépôt de lois? Je repond le Dépôt des lois consiste dans une institution particuliére, en conséquence de laquelle les corps si dessus mentionnés, établis pour faire observer la volonté du souverain conformement aux lois fondametales et à la constitution de l'Etat, sont tenus de se conduire dans l'exercice de leurs fonctions qui leurs sont prescrites. Я привелъ эти слова императрицы на французскомъ языкѣ на томъ основаніи, что, сколько мнѣ кажется мысль императрицы выражена въ нихъ лучше чѣмъ въ плохомъ русскомъ переводѣ. Это замѣчательное произведеніе Екатерины нуждается теперь въ лучшихъ переводахъ чѣмъ тѣ, какія мы имѣли до настоящаго времени.

[2]) П. С. З. № 13095.

не видно въ немъ систематическаго; слово, терминъ еще не найдены. Въ этомъ указѣ 1768 г. въ первый разъ встрѣчаются новые термины, съ ихъ переходнымъ, неустановившимся значеніемъ. Всматриваясь въ значеніе защитительной власти, нельзя не прійти къ тому заключенію, что терминъ этотъ долженъ относится къ тому порядку учрежденій, которыя носятъ на себѣ именно этотъ консервативный, охранительный характеръ, поддерживаютъ значеніе закона посредствомъ суда и контроля и находятъ высшее свое выраженіе въ сенатѣ. На этомъ основаніи нельзя, кажется, сомнѣваться въ томъ, что выраженіе власть защитительная не соотвѣтствуетъ тому термину, который выработанъ въ наукѣ государственнаго права подъ именемъ власти судебной. Выраженіе, употребленное императрицею, выдѣляетъ изъ сферы администраціи не одни вопросы права, не одну судебную дѣятельность. Напротивъ, оно извлекаетъ изъ вѣдомства власти совершительной всѣ тѣ предметы, въ которыхъ рѣчь можетъ идти объ охраненіи закона въ самомъ широкомъ смыслѣ, т. е. все то, что требуетъ ограждение отъ произвола и колебаній личнаго управленія. Естественно судъ долженъ былъ получить отдѣльную, самостоятельную администрацію; контроль, ревизія счетовъ, разрѣшеніе недоразумѣній, понужденіе нисшихъ присутственныхъ мѣстъ, все это должно было составить отдѣльную сферу, которая бы замыкалась самостоятельнымъ учрежденіемъ; тогда уже получило бы свое настоящее развитіе и начало личное, дѣйствуя въ сферѣ власти совершительной.

Какое положеніе долженъ былъ занять Генералъ-Прокуроръ при этомъ наплывѣ новыхъ понятій? Съ него и съ его помощію началось выдѣленіе министерскаго начала. Онъ очевидно готовился стать во главѣ вѣдомства лицъ, облеченныхъ властью совершительною; но возможно ли прервать его связь съ сенатомъ, возможно ли изгнать личное начало изъ учрежденія, назначеннаго для высшаго контроля? Какимъ образомъ одно и тоже лицо будетъ участвовать въ администраціи, войдетъ, такъ сказать, въ ея интересы и будетъ въ состояніи въ тоже время отнестись критически къ ея дѣятельности, въ интересахъ незыблемости закона? Если личное начало, прежде органически слитое съ коллегіями во всемъ и выдѣленное только въ мѣстныхъ т. е. подчиненныхъ учрежденіяхъ, должно было теперь отдѣлиться, то значитъ ли это что въ администраціи не должно уже остаться личнаго начала въ

прежней его формѣ? Другими словами, какъ должно относится министерское начало къ тому элементу, который былъ введенъ какъ охранительный элементъ въ сферу сената и коллегій? Вопросы эти очевидно были слишкомъ широки для узкой рамки центральныхъ учрежденій того времени; ихъ нельзя было разрѣшить съ помощію только того, что было подъ руками. Надо было перенести ихъ въ болѣе широкую сферу, разрѣшить ихъ въ болѣе широкихъ размѣрахъ.

Практическій умъ Екатерины нашелъ исходъ изъ этаго затруднительнаго положенія. Она видѣла уже, что съ древнихъ временъ утвердилась тѣсная связь между системою нашего управленія и судьбою служилаго сословія. Формы всегда соотвѣтствовали здѣсь матеріалу. Первая мысль Петра, какъ мы видѣли, были мѣстныя учрежденія и только напряженное состояніе государства обратило его мысль къ усиленной централизаціи. Благодаря закрѣпленію служилаго сословія, мысль его могла осуществиться. Несвободное сословіе должно было слѣдовать за ходомъ законодательства. Но, съ освобожденіемъ дворянства, съ удаленіемъ его въ области, съ появленіемъ истинно землевладѣльческаго класса, должна была произойти значительная перемѣна въ законодательствѣ; системѣ учрежденій приходилось слѣдовать за служилымъ сословіемъ, ибо только въ его средѣ она могла найти примѣненіе и получить осуществленіе. Екатерина II поняла хорошо, что всѣ задуманныя ею реформы, всѣ вопросы, поднявшіяся въ администраціи могутъ разрѣшиться только на широкомъ полѣ мѣстныхъ учрежденій [1].

Ея учрежденіе о губерніяхъ надолго останется памятникомъ широкихъ теоретическихъ взглядовъ, превосходной подготовки и глубокаго пониманія практической стороны дѣла и средствъ къ

---

[1]) Г. Лохвицкій удачно сгруппировалъ результаты перемѣнъ въ судьбѣ нашего служилаго сословія, заключенныхъ жалованною грамотою Екатерины. Существенныя черты новаго положенія были. 1. Съ дворянства снята была обязательная служба. 2., Съ тѣмъ вмѣстѣ его поземельная собственность, имѣвшая значеніе царскаго жалованья, была отдана ему въ полную частную собственность съ крестьянами. 3., Дворянство стало съ одной стороны земскимъ губернскимъ классомъ, съ другой остался нѣкоторый отпечатокъ служилаго значенія, но съ той разницей, что оно перечислено было изъ военнаго министерства въ министерство внутреннихъ дѣлъ (т. е. по нашему изъ военной коллегіи въ вѣдомство генералъ-прокурора), и т. д., губернія, стр. 117.

совершенію задуманнаго намѣренія. Сочиненія гг. Андреевскаго и Лохвицкаго, достаточно познакомили публику съ общимъ характеромъ и главнѣйшими основаніями этаго положенія. Для нашей цѣли достаточно будетъ остановиться на главныхъ мѣстахъ, могущихъ разъяснить представленные выше вопросы. Мотивами къ изданію новаго учрежденія являются обширность прежнихъ губерній, смѣшеніе предметовъ вѣдомства и властей, и какъ результатъ ихъ, медленность, упущенія, своевольство, ябеда и т. д. Для отстраненія этихъ неудобствъ, Императрица прибѣгаетъ къ двумъ мѣрамъ—къ уменьшенію объема губерніи и къ увеличенію въ ней количества разныхъ учрежденій, между которыми предполагалось распредѣлить дѣла, сосредоточенныя до тѣхъ поръ въ немногихъ мѣстахъ областнаго управленія—въ рукахъ воеводъ, губернаторовъ и ихъ канцелярій, къ явному ущербу быстроты и справедливости. Уменьшеніе объема губерніи, при намѣреніи снабдить ее значительнымъ количествомъ разныхъ учрежденій, доказывало что каждая изъ этихъ предполагаемыхъ областей было уже достаточно населена служилымъ сословіемъ, чтобы сформировать изъ него массу новаго управленія. Вмѣсто 15 губерній, которыя Екатерина застала при вступленіи на престолъ, образовалось ихъ 40, и въ эти то сорокъ новыхъ центровъ должно было передвинуться управленіе, сосредоточенное до тѣхъ поръ въ столицѣ, тамъ должны были получить разрѣшеніе вопросы, не находившіе его въ центральныхъ мѣстахъ. Здѣсь можно было уже видѣть какъ смотритъ Императрица на соотношеніо властей, раздѣленіе которыхъ выражено ею въ наставленіяхъ законодательной коммиссіи.

Прежде всего мы видимъ широкое рѣшеніе вопроса о роли личнаго начала въ системѣ новаго управленія. Мы видѣли выше, что разграниченіе личной дѣятельности, какъ основы должностей съ министерскимъ характеромъ отъ той-же дѣятельности, какъ необходимаго элемента охранительныхъ и контролирующихъ учрежденій, было не разрѣшимо въ центральныхъ учрежденіяхъ. Затрудненія заключались въ томъ, что когда Императрица предприняла свои реформы, она натолкнулась на должность, которая должна была казаться ей воплощеніемъ личнаго начала въ самомъ широкомъ смыслѣ, именно на должность генералъ-прокурора. На ней основала она свои преобразовательныя надежды, но, конечно, имъ не суждено было осуществиться. Генералъ-прокуроръ не могъ сдѣлаться типомъ министерской должности; онъ былъ охраните-

лемъ въ средѣ самаго охранительнаго собранія, консерваторъ среди консерваторовъ и вдругъ ему поручаютъ организовать такія должности, гдѣ гибкость, измѣнчивость, легкость въ переходѣ отъ одной системы къ другой, составляютъ лучшія и необходимыя качества; очевидно такая двойственная роль не могла ужиться въ одномъ физическомъ лицѣ. Вопросъ требовалъ болѣе глубокаго разрѣшенія. Необходимо было выдѣлить личное начало въ нынѣшнемъ, узкомъ смыслѣ отъ того, которое явилось могущественнымъ рычагомъ и охранителемъ петровскихъ учрежденій и опредѣлить ихъ взаимное отношеніе.

Разрѣшеніе это сдѣлано учрежденіемъ о губерніяхъ. Во главѣ его постановлено лице, значеніе котораго до настоящаго времени не выяснено наукой, но заслуживаетъ глубокаго вниманія — это должность главнокомандующаго или Государева намѣстника. Ни на одномъ учрежденіи Императрица не останавливается такъ долго и съ такою подробностію какъ на этой должности; обязанности его, характеръ его дѣятельности исчисляются и опредѣляются съ удивительною точностію. Очевидно она возложила на него большія надежды. Какія же были эти надежды? Намѣстникъ не судья и даже не администраторъ, въ строгомъ смыслѣ слова. Онъ никого не можетъ судить, но долженъ отсылать виновныхъ въ надлежащее судебное мѣсто; слѣдовательно судъ изъятъ отъ личнаго элемента. Администрація сосредоточена въ рукахъ губернатора и другихъ присутственныхъ мѣстъ, находящихся отъ него въ одинаковомъ подчиненіи, но онъ какъ бы стоитъ внѣ ихъ; каждое изъ этихъ мѣстъ, въ томъ числѣ и намѣстническое правленіе, имѣетъ свою законченную организацію. Обязанность намѣстника есть строгое и точное наблюденіе за исполненіемъ законовъ со стороны подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ (сюда принадлежатъ: уголовная палата, гражданская палата, казенная палата и имъ подчиненныя мѣста, оберъ-полиціймейстеръ, городничій, землемѣры, приказъ общественнаго призрѣнія, совѣстный судъ); наблюденіе, чтобы они невыходили изъ круга обязанностей, возложенныхъ на нихъ, лежитъ на немъ. Онъ оберегатель Императорскимъ Величествомъ изданнаго узаконенія, ходатай на пользу общую и Государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ. Благоустройство въ намѣстничествѣ, споспѣшествованіе къ исполненію законовъ и способъ удовольствія каждаго законнымъ образомъ, зависитъ отъ его попеченія; онъ долженъ пресѣкать всякаго роду

злоупотребленія, преимущественно роскошь безмѣрную и разорительную, безпутство, мотовство, тиранство и жестокости. Онъ долженъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое то дѣло, но отнюдь не мѣшаясь въ производство его, такъ какъ *онъ хозяинъ губерніи, а не судья.* Онъ можетъ остановить несправедливое рѣшеніе и донести сенату, а въ дѣлахъ важныхъ и Императрицѣ. Особенно важенъ его надзоръ въ дѣлахъ уголовныхъ, гдѣ рѣшенія о лишеніи чести и имущества вовсе не должны быть приводимы въ исполненіе безъ представленія намѣстнику. Ему надлежитъ заботиться чтобы въ намѣстничествѣ не было недостатка въ нужнѣйшихъ припасахъ какъ то въ хлѣбѣ, соли и проч. Своевременное поступленіе сборовъ и рекрутская повинность лежатъ на его особомъ попеченіи. Въ пограничныхъ губерніяхъ онъ долженъ брать предосторожности отъ сосѣднихъ государствъ и, въ случаѣ нужды, принимать военныя мѣры. Также долженъ онъ заботиться о предохраненіи народа отъ несчастій, въ случаяхъ мора, наводненія или пожара. «Словомъ сказать, говоритъ указъ, нося имя государева намѣстника, долженъ онъ показать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболѣзнованіе къ народу [1]).

Всматриваясь въ этотъ характеръ новаго сановника и соотвѣтствующаго ему намѣстническаго правленія, которому поручены почти тѣ же обязанности, только съ болѣе административнымъ и даже судебнымъ характеромъ, нельзя не видѣть въ этихъ учрежденіяхъ полнаго осуществленія того, что императрица называла охранительною властью. Дѣйствительно, элементъ надзора, охраненія, закона—лежитъ въ ихъ основаніи. Онъ проникаетъ всѣ прочія ихъ обязанности, куда входитъ также часть полицейская, заботы о благоустройствѣ и благочиніи. Подобно намѣстнику и намѣстническое правленіе «бдѣніе свое прилежно простираетъ, дабы законы вездѣ были исполняемы, взысканіе чинитъ со всѣхъ не послушныхъ, роптивыхъ и лѣнивыхъ и медлительныхъ и буде неисправятся то оныхъ къ суду отсылаетъ... всѣ непорядки, законамъ противные, прекращаетъ заблаговременно, прилежное стараніе имѣетъ о установленіи, утвержденіи и сохраненіи въ ненарушимости всякаго порядка, мира и тишины...» Оно

---

[1]) Учрежденія о губерніяхъ (П. С. З. № 14. 392) п. 81—92.

имѣетъ губернскаго прокурора и двухъ стряпчихъ, которые доносятъ ему о всѣхъ замѣченныхъ ими безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ и, если правленіе найдетъ ихъ жалобы основательными, оно даетъ имъ разрѣшеніе преслѣдовать виновныхъ судебнымъ порядкомъ [1]).

Повторяемъ, императрица останавливается съ особенною подробностію на этихъ двухъ установленіяхъ, потому что ими дается совершенно новая организація началамъ, выдѣленнымъ изъ правительственной сферы. Говоря о нихъ, императрица не дѣлаетъ сравненія съ прежними учрежденіями, какъ она сравниваетъ напримѣръ палаты съ коллегіями. Надзоръ и храненіе въ самомъ широкомъ смыслѣ составляютъ отличительную ихъ черту; охранительное начало получило въ нихъ организацію — но какую? Во первыхъ мы видимъ, что высшее олицетвореніе его заключается въ должности намѣстника, слѣдовательно личный элементъ получаетъ здѣсь перевѣсъ надъ остальными. Онъ не входитъ уже, какъ въ петровскихъ учрежденіяхъ, въ составъ соотвѣтственной коллегіи съ опредѣленною сферою дѣйствій. Напротивъ, онъ стоитъ какъ бы внѣ общеадминистративной сферы, къ которой онъ относится какъ сильное надзирающее и контролирующее начало. Основывая охранительную власть въ губерніи на личномъ элементѣ, императрица могла вывести его изъ тѣхъ рамокъ, куда замкнулъ его Петръ; подъ словомъ охраненіе понимается уже не простая система протестовъ, а дѣятельное участіе въ администраціи, на сколько это нужно для предупрежденія въ народѣ несчастій и водворенія общаго благосостоянія. Вотъ почему она могла расширить самое понятіе охранительной власти, ввести въ него не только попеченіе о соблюденіи буквы закона, но и заботы объ устраненіи всего, что могло грозить бѣдствіемъ и безпорядками. Къ судебно-коллегіальному характеру этой власти, какой она имѣла при Петрѣ, присоединялся еще полицейско-административный, какъ элементъ благоустройства и порядка въ средѣ областнаго общества. Намѣстники сдѣлались тѣмъ, чѣмъ должны были сдѣлаться генералъ-прокуроры—хозяевами администраціи, во главѣ которой они стояли. Всѣ части правительственныя, судебныя, финансовыя подлежали ихъ контролю и по-

---

[1]) id. п. 95, 96 и слѣд.

лучали отъ нихъ направленіе. Въ лицѣ намѣстника выработывается охранительно — административная власть, получившая впослѣдствіи такое широкое развитіе въ лицѣ губернатора [1]). Въ общемъ планѣ учрежденій Екатерины такое лице явилось существенною необходимостію. Съ одной стороны система учрежденій удалялась изъ столицы и переносилась въ губерніи, слѣдовательно система прежняго, формальнаго контроля явилась уже недостаточною; затѣмъ, новая администрація должна была покоиться на содѣйствіи призванныхъ къ жизни общественныхъ силъ и въ этомъ трудномъ дѣлѣ, присутствіе сильнаго организующаго, направляющаго и контролирующаго начала было непремѣннымъ условіемъ успѣха. Не измѣнилась, а напротивъ усилилась ихъ роль тогда, когда попытка Екатерины создать общественную самодѣятельность оказалась тщетною. Сбереженіе важнаго элемента будущаго благосостоянія Россіи — крестьянскаго сословія, находившагося въ крѣпости, противодѣйствіе эгоистическимъ стремленіямъ правительственнаго класса, дѣятельная поддержка каждаго праваго дѣла, все это сдѣлалось ихъ прямою обязанностію, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлало должность ихъ истинно общественною силою.

Но рядомъ съ этою охранительною властію, принявшею такой новый и энергическій характеръ, продолжала существовать и прежняя форма этой власти, какъ остатокъ прежняго времени. Она была перенесена въ губернію вмѣстѣ съ прочими учрежденіями эпохи Петра. Мы замѣтили выше, что со второй половины XVIII вѣка начинается то характеристическое явленіе, что учрежденія перекочевываютъ по немногу въ области, вслѣдъ за удалившимся туда служилымъ сословіемъ. Тоже самое случилось и съ коллегіями. Въ столицѣ они давно превратились въ канцелярскія учрежденія; дѣятельность ихъ ограничивалась простою отпискою. Всюду замѣчалось это полное господство канцелярій. Самый сенатъ чувствовалъ на себѣ это отсутствіе живаго коллегіальнаго начала [2]). Наконецъ разграниченіе властей и вѣдомствъ, которое

[1]) Г. Андреевскій (id. стр. 153) также видить въ должности губернатора попытку создать постъ правительственнаго контролера надъ дѣятельностію общественныхъ силъ.

[2]) Ср. записки статсъ-секретаря Грибовскаго стр. 41. «Я очень рада сказала она (императрица) мнѣ, что ты знаешь канцелярскій порядокъ.

государственныхъ учрежденій съ большими претензіями, превращались въ болѣе скромныя областныя установленія.

Начало это слѣдовало теперь искать въ губерніяхъ, и дѣйствительно, подъ именемъ палатъ, большая часть коллегій перенесена въ области, гдѣ онѣ должны получить новыя силы въ живой средѣ областныхъ сословій. Большая часть этихъ коллегій была перенесена цѣликомъ со всѣми ихъ порядками и организаціею. Учрежденіе о губерніяхъ постоянно сравниваетъ ихъ съ коллегіями, которыя они должны были замѣнить. «Палаты ничто иное суть какъ департаменты коллегій.» «Казенная палата есть не что иное какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерній... съ тою противъ камеръ коллегіи отмѣною, что казенная палата никого не судитъ. Палата уголовная составляетъ департаментъ юстицъ коллегіи, гражданская палата соединенный департаментъ юстицъ и вотчинной коллегіи, кто недоволенъ рѣшеніемъ палаты, жалобу свою приносить въ сенатъ, какъ нынѣ на коллегіи и т. д. [1]). Дѣятельность всѣхъ этихъ палатъ, а равно и другихъ судебныхъ учрежденій (какъ напр. верхняго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы) объединяется и направляется намѣстникомъ и намѣстническимъ правленіямъ, чрезъ которое объявляются ихъ рѣшенія и понуждаются самыя палаты къ скорѣйшему исполненію требованій другихъ присутственныхъ мѣстъ [2]). Но кромѣ этаго новаго начала, при нихъ сохранилось установленіе изъ стараго коллегіальнаго порядка. Рядомъ съ губернскимъ намѣстникомъ существуетъ еще система прокуроровъ, получившая теперь даже болѣе широкое развитіе, чѣмъ прежде. Во первыхъ, при высшихъ губернскихъ учрежденіяхъ — намѣстническомъ правленіи и трехъ палатахъ существуетъ губернскій прокуроръ съ двумя стряпчими. Его обязанности совершенно напоминаютъ тѣ, которыя изложены въ прокурор-Петръ думалъ произвести посредствомъ коллегій, легче можно было осуществить на узкой провинціальной почвѣ, гдѣ они изъ

Ты первый будешь сенату исполнитель моего устава. Но я васъ предупреждаю, что сенатская канцелярія одолѣла сенатъ, которой я хочу отъ канцеляріи освободить... При семъ я сказалъ «кромѣ сената и по другимъ мѣстамъ тоже дѣлается.»

[1]) Учрежд. о губ. ст. 106, 115, 118, 413 и 131.

[2]) 127 и 128.

скихъ учрежденіяхъ Петра и его преемниковъ. При записываніи новыхъ законовъ въ книгу, губернскія учрежденія выслушиваютъ его заключеніи о смыслѣ этаго закона. При началѣ срочнаго засѣданія, онъ велитъ читать приличные дѣлу законы; онъ слѣдитъ за тѣмъ чтобы одно присутственное мѣсто не вторгалось въ предметъ вѣдомства другаго по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, онъ имѣетъ право давать свои заключенія. Онъ слѣдитъ за злоупотребленіями въ губерніи и доноситъ о нихъ намѣстнику или генералъ прокурору; наконецъ онъ во всемъ подчиненъ генералъ прокурору, какъ его око. Если при намѣстническомъ правленіи прокуроръ получилъ нѣсколько новый оттѣнокъ, то при сословныхъ судахъ, они вполнѣ удержали свой прежній характеръ. Исполненіе буквы закона, заключенія по каждому дѣлу, протесты по отдѣльнымъ случаямъ, участіе въ каждомъ почти шагѣ администраціи, но участіе формальное, замкнутое въ тѣсныя рамки, вотъ что характизируетъ ихъ дѣятельность. Они прежде жили и теперь продолжаютъ жить одною жизнью съ коллегіями или съ палатами, какъ онѣ названы въ учрежденіи о губерніяхъ. Съ самаго начала обнаружилось ихъ рѣзкое отличіе отъ вновь созданной системы надзора или охранительной власти, власти дѣятельной, всесторонней, объединяющей и организующей мѣстное управленіе. Чѣмъ дальше мы подвигаемся въ исторіи губерній, тѣмъ рѣзче обнаруживается это различіе; между тѣмъ какъ одинъ порядокъ надзора образуетъ, наконецъ, всемогущее лице намѣстника, а послѣ начальника губерніи, система прокурорскаго надзора очевидно приходитъ въ упадокъ. Сначала было сокращено самое число прокуроровъ; изъ 12 человѣкъ, положенныхъ по силѣ учрежденія, постепенно остается только одинъ губернскій прокуроръ съ губернскими и уѣздными стряпчими. Постепенно вырождаясь, дѣятельность ихъ сосредоточивается, наконецъ, на простомъ просмотрѣ журналовъ и малѣйшій признакъ самостоятельности считается уже чѣмъ то необыкновеннымъ, поражаетъ всѣ умы мѣстной администраціи. По странному противорѣчію эта двоякая система надзора, это отдѣленіе двухъ системъ, изъ которыхъ сильное развитіе одной, дѣлали другую безполезною формальностію, существовало до послѣдняго времени, когда преобразованіе судебной части вывело прокуроровъ изъ ихъ пассивнаго состоянія и возвело ихъ на степень истинно общественныхъ дѣятелей.

Такъ разрѣшился вопросъ о надзорѣ въ мѣстныхъ учрежденi-

яхъ. Обстоятельства съ одной и законодательство съ другой стороны выработали новый типъ охранителя государственныхъ интересовъ «государева ока и стряпчаго о дѣлахъ государственныхъ», но типъ этотъ плохо мирится съ коллегіальными учрежденіями; предъ его значеніемъ стушовываются тѣ лица прежняго надзора, которыя входятъ въ составъ коллегій, перенесенныхъ въ области, сливаютъ свою дѣятельность съ ихъ дѣятельностію. Охранительно административная власть губернатора поглотила значеніе прежней охранительно-коллегіальной дѣятельности прокуроровъ. Замѣчательно также, что три рода власти, выставленные императрицей, получили надлежащее развитіе только въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Они получили значительное участіе во власти законодательной, такъ какъ имъ предоставлено право въ общемъ собраніи палатъ представлять о необходимости новыхъ законовъ, а также пріостанавливать исполненіе тѣхъ указовъ, которые могли, по ихъ соображенію, встрѣтить неудобства при введеніи ихъ въ дѣйствіе. Исполнительная власть получила много новыхъ органовъ. Наконецъ власть охранительная получила самое широкое развитіе, не въ смыслѣ прежняго бумажнаго надзора, а дѣйствительной организаціи народныхъ силъ.

Ничего подобнаго не было уже въ центральныхъ учрежденіяхъ. Первымъ и непосредственнымъ результатомъ этой реформы было то, что ни генералъ прокуроръ, ни сенатъ не могли уже имѣть дѣло съ жизненными вопросами страны, вліять на самую жизнь учрежденій. Общее направленіе администраціи, общій надзоръ за нею былъ порученъ системѣ намѣстниковъ и губернаторовъ, которые были представителями другихъ началъ. На долю прежняго надзора остается исключительно то, что можно назвать ближайшимъ надзоромъ, т. е. преслѣдованіе частныхъ злоупотребленій и протесты по отдѣльнымъ случаямъ судебной практики. Мы видѣли, что эта часть, прежде имѣвшая такое значеніе подъ вліяніемъ дѣятельности фискаловъ, теперь выражается только въ формальномъ просмотрѣ журналовъ присутственныхъ мѣстъ, все болѣе и болѣе подпадающихъ вліянію намѣстниковъ [1]). Между тѣмъ си-

---

[1]) Безграничное вліяніе намѣстниковъ скоро стало замѣтно и поражаетъ иностранцевъ, посѣщавшихъ Россію въ это время. Одинъ изъ нихъ говоритъ: d'Empire Russe est divisé politiquement en 44 gouvernements militaires, confiés à des généraux, investis de la plus grande autorité qui en

стема прокуроровъ тѣсно связывается съ лицемъ генералъ прокурора, который считается ихъ непосредственнымъ начальникомъ, а они его «очами», которыми онъ видитъ. Во всякомъ случаѣ они были единственными его орудіями, агентами въ мѣстномъ управленіи; разъ они были обречены на чисто формальную дѣятельность, на безплодную отписку, такой же характеръ должна была принять и приняла дѣйствительно дѣятельность генералъ прокурора. Онъ, а вмѣстѣ съ нимъ и сенатъ, теряютъ то значеніе, которое мы изучили въ царствованіе Елисаветы Петровны. Живое дѣятельное участіе въ администраціи ушло изъ столицы въ губерніи: въ столицѣ осталось одно формальное наблюденіе и канцелярская отписка.

Это былъ первый результатъ новаго учрежденія. Но за нимъ скрывалось другое и еще болѣе важное послѣдствіе. Реформа Екатерины была въ сущности перенесеніемъ коллегій изъ центра въ области, гдѣ они должны были оживиться новыми, удалявшимися туда элементами. Вмѣстѣ съ коллегіями удалилось туда и коллегіальное начало. Сосредоточенныя прежде въ столицѣ, съ сенатомъ въ главѣ коллегіи довольно удачно осуществляли мысль Петра и, при дальнѣйшемъ развитіи, могли бы распространить господство коллегіальнаго начала по всѣмъ сферамъ администраціи, какъ это началъ дѣлать и самъ преобразователь въ судебной части. Учрежденіе о губерніяхъ иначе рѣшило этотъ вопросъ: коллегіальное начало, поддерживаемое прежде совокупною дѣятельностію сената и другихъ высшихъ учрежденій, было раздѣлено, разбито. такъ сказать, на двѣ части. Одна изъ нихъ была перенесена въ губернію, гдѣ представляемое ими начало должно было стушеваться предъ властію губернаторовъ, а въ столицѣ единственнымъ представителемъ этаго начала остался сенатъ. Но что такое былъ сенатъ безъ коллегій? Сенатъ не имѣлъ самостоятельнаго значенія; онъ выдѣлился изъ коллегій какъ высшее контролирующее, объединяющее и направляющее начало. Для усиленія этаго начала при немъ учреждена должность генералъ прокуроровъ. Отдѣляясь отъ коллегій, онъ очевидно лишался почвы и даже своего raison d'être. Что должно произойти съ высшимъ выраженіемъ какого либо начала, когда самое начало отдѣлено отъ не-

---

imposent très souvent aux administrations civiles, et mettent leur volonté à la place de la loi... (Chantreau, Voyage philosophique etc. T. I стр. 146).

го, перенесено въ другую сферу, поставлено въ иныя условія, видоизмѣняется и наконецъ исчезаетъ подъ вліяніемъ иныхъ элементовъ? Если въ губерніи коллегіальное начало было подавлено значеніемъ новой охранительно-административной власти, въ столицѣ оно постепенно уступаетъ мѣсто новому министерскому началу. Такимъ образомъ, охранительная, контролирующая власть сдѣлалась невозможною въ центральныхъ учрежденіяхъ. Участіе ея въ законодательной власти было уже не такъ обширно, такъ что сенатъ не имѣлъ даже правъ предоставленныхъ общему собранію палатъ. Близость монарха очевидно должна была сосредоточить всю эту дѣятельность въ его лицѣ. На долю центральныхъ учрежденій осталось, слѣдовательно, то, что императрица называетъ властью совершительной, и дѣйствительно съ этаго времени наши центральныя учрежденія представляютъ сильнѣйшее развитіе исполнительной власти и даже организація ихъ складывается въ интересахъ этой одной власти. На основаніи французскаго правила, что agir est le fait d'un seul, учрежденія эти организуются чисто канцелярскимъ порядкомъ и съ этаго времени можно уже говорить о русской бюрократіи въ западномъ смыслѣ этого слова. Два признака характеризуютъ это явленіе—уничтоженіе коллегій съ постепенною замѣною ихъ личными должностями и превращеніе генералъ прокурора если не въ перваго, то въ сильнѣйшаго министра.

Уничтоженіе коллегій началось и продолжалось по мѣрѣ того, какъ вводилось новое учрежденіе о губерніяхъ. Уже въ 1775 г., сенатскимъ указомъ приказано не подавать вѣдомостей изъ намѣстничествъ въ ревизіонъ коллегіи, такъ какъ для ревизіи счетовъ въ губерніяхъ учреждены казенныя палаты. Вслѣдствіе этаго, занятія ревизіонъ-коллегіи ограничились ревизіею счетовъ тѣхъ учрежденій, которыя не были перенесены въ губерніи. Но и здѣсь ея дѣятельность была скоро ограничена, потому что ей запрещено разсматривать дѣла, подлежащія военной коллегіи. Затѣмъ всѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ было предписано, чтобы они по дѣламъ, касающимся внутреннихъ дѣлъ намѣстничествъ сами собою ничего непроизводили, но сносились бы съ намѣстническимъ правленіемъ. Указъ этотъ состоялся вслѣдствіе жалобы генералъ-губернатора Кречетникова, присланной имъ на имя генералъ-прокурора на дѣйствія мануфактуръ-коллегіи, которая, по жалобѣ одного фабриканта, велѣла наказать работни-

ковъ, для чего они, безъ сношенія съ намѣстническимъ правленіемъ были забраны въ Москву. Съ 1780 г. постепенно начинаютъ закрываться разныя мѣста прежняго управленія; такъ постепенно уничтожены канцелярія надъ таможенными сборами, канцелярія строенія государственныхъ дорогъ, соляная контора, департаментъ, бывшій при юстицъ-коллегіи для судебныхъ дѣлъ остзейскихъ провинцій, С. Петербургская монетная экспедиція; штатсъ-конторѣ въ С. Петербургѣ данъ срокъ по 1 іюля 1781 г., а для Московской сенату дозволено назначить срокъ по своему усмотрѣнію. Вмѣстѣ съ тѣмъ велѣно разобрать и привести къ окончанію дѣла въ слѣдующихъ коллегіяхъ: юстицъ, вотчинной конторѣ, конторѣ конфискаціи, камеръ конторѣ, конторѣ экономіи, ямской канцеляріи, конторѣ главнаго магистрата и розыскной канцеляріи [1]). Въ 1785 г. уже императрица обнаруживаетъ намѣреніе закрыть всѣ ненужныя теперь коллегіи. Она приказываетъ освободить ихъ отъ лишнихъ дѣлъ, съ тѣмъ чтобы они могли покончить съ старыми. Съ этою цѣлью она назначаетъ даже особенно довѣренныхъ лицъ, которымъ даетъ обширное уполномочіе и власть надъ коллегіями, съ тѣмъ чтобы они скорѣе кончили лежащія въ нихъ дѣла. Такъ въ юстицъ-коллегію назначенъ былъ дѣйствительный тайный совѣтникъ Козловъ, о которомъ императрица говоритъ въ указѣ, «что мы удостовѣрены что онъ, по главному его надъ нею *начальству*, приложитъ усердное попеченіе, дабы та коллегія въ первой половинѣ будущаго, 1786 г., конецъ получила.» Коллегія экономіи закрыта къ 1786 г. Ревизіонъ коллегіи дозволено оставить одинъ департаментъ для оконченія старыхъ счетовъ. Департаменту камеръ-коллегіи, бывшей главной соляной конторѣ, оставшимся для рѣшенія старыхъ дѣлъ, главному магистрату и проч. подтверждается о скорѣйшемъ окончаніи дѣлъ. Послѣ этаго, именными указами постепенно закрыты: вотчинная коллегія, коллегія экономіи, юстицъ коллегія, ревизіонъ коллегія, т. е. коллегіи, чрезъ которыя сенатъ вліялъ на

---

[1]) Въ 1783 г. уничтожена именнымъ указомъ (котораго нѣтъ въ П. С. З.), даннымъ на имя генералъ-прокурора, бергъ-коллегія, послѣ чего заводы и казенныя управленія были переданы казеннымъ палатамъ. Общее же управленіе этимъ вѣдомствомъ, по отношенію къ государственнымъ доходамъ, передано въ экспедицію о государственныхъ доходахъ, о значеніи которой будетъ сказано ниже.

ходъ мѣстной администраціи и общій ходъ государственныхъ дѣлъ [1]).

Параллельно уничтоженію коллегій, идетъ постепенно введеніе новыхъ губернскихъ учрежденій. Первая изъ губерній получила ихъ, кажется, Тверская губернія. Эта дѣятельность прошла мимо сената; онъ неимѣлъ дѣйствительнаго участія ни въ образованіи губерній, ни въ распредѣленіи и росписаніи городовъ. Открытіе губерніи совершалось двумя актами. Во первыхъ, императрица избирала довѣренное лицо, обыкновенно то, которое предназначалось въ намѣстники и поручала ему объѣхать мѣстности, долженствовавшія войти въ составъ губерніи. Будущій намѣстникъ осматривалъ мѣстности, соображалъ ихъ этнографическое и географическое сродство и, взвѣсивъ на мѣстѣ всѣ обстоятельства, представлялъ лично императрицѣ объ удобствѣ или неудобствѣ предполагаемаго состава. Затѣмъ слѣдовало самое открытіе губерніи т. е. учрежденіе присутственныхъ мѣстъ, росписаніе штатовъ, назначеніе должностныхъ лицъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ дѣятельность сената была незамѣтна. Предполагая открыть губернію и посылая кого нибудь для первоначальнаго ея осмотра, императрица только извѣщала его объ этомъ короткимъ указомъ. Напр. предполагая открыть Ярославскую губернію, императрица дала сенату слѣдующій указъ: Мы, почитая за благо учредить вновь Ярославскую губернію, Всемилостивѣйше опредѣлили въ оную дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Мельгунова въ должность генералъ-губернатора (намѣстника), поручивъ оную губернію не упуская времени объѣхать и по данному отъ насъ росписанію оной на 12 уѣздовъ, на мѣстѣ удобность ихъ освидѣтельствовать, и какъ о семъ, такъ и какія вновь города для приписанія къ нимъ уѣздовъ назначить нужно будетъ, намъ самолично представить.» Въ этомъ смыслѣ и даже въ этой формѣ писались указы относительно прочихъ губерній. Подобнымъ же образомъ извѣщался сенатъ и о самомъ открытіи губерніи, причемъ на него возлагалась только обязанность опредѣлить къ мѣсту тѣхъ чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ него. Затѣмъ начинались его форменныя отношенія къ губернскому начальству, посылка указовъ, разсматриваніе отчотовъ и т. д. [2])

---

[1]) П. С. З. № 14405, 14732, 14833, 15074, 15740, 16273, 16307, 16399, 16419, 16629.

[2]) О ходѣ открытія новыхъ губернскихъ учрежденій, роли сената въ этомъ

Губернія все болѣе и болѣе заслонялась отъ Сената преобразованнымъ личнымъ началомъ, выразившемся въ губернской власти. И не только губернія, въ смыслѣ совокупности правительственныхъ учрежденій; вмѣстѣ съ администраціей, уходитъ изъ подъ вліянія сената и дворянское сословіе, которое теперь группируется вокругъ намѣстника и наполняетъ всѣ выборныя должности. Императрица очевидно хотѣла сдѣлать намѣстника средоточіемъ мѣстнаго дворянства. Онъ окруженъ блестящею свитою изъ молодыхъ дворянъ, въ его руки постепенно переходитъ надзоръ за направленіемъ занятіями и службой дворянства. Герольдія, нѣкогда распорядительница служилаго сословія, постепенно сходитъ до простыхъ статистическихъ работъ о числѣ дворянства и дѣлается сборнымъ мѣстомъ дворянскихъ дипломовъ.

Лишенное коллегій и наполненное людьми, воспитавшимися въ канцеляріи, центральное управленіе быстро перешло подъ безусловное владычество министерскаго начала. Послѣ 1775 г. уже наглядно можно видѣть его безостановочное развитіе. Въ сенатѣ окончательно совершается развитіе двухъ соединенныхъ въ немъ началъ. Присутствіе, отдѣленное отъ мѣстной администраціи сильнымъ развитіемъ мѣстныхъ учрежденій и отъ важнѣйшихъ вопросовъ обще государственнаго управленія усиленіемъ министерскихъ должностей, сосредоточивается на единственномъ живучемъ въ немъ началѣ, гдѣ продолжало жить въ полной силѣ коллегіальное устройство, на судебной дѣятельности. Здѣсь поддерживалась его живая и непосредственная связь съ мѣстными учрежденіями, какъ высшей судебной инстанціи; здѣсь является дѣйствительнымъ и плодотворнымъ самый прокурорскій надзоръ, сдѣлавшійся безплоднымъ въ другихъ частяхъ управленія. Словомъ, значеніе сената все болѣе и болѣе характеризуется его судебными занятіями. Административный элементъ все больше сводится къ механической, поверхностной дѣятельности.

Должность генералъ-прокурора выдѣляется, какъ мы сказали уже нѣсколько разъ, съ значеніемъ новымъ, министерскимъ; въ тоже время онъ сохраняетъ свое положеніе, какъ часть коллегіи сената, но очевидно здѣсь дѣятельность и значеніе его раздѣляютъ

дѣлъ и проч. см. П. С. З. 14400, 14411, 10498, 14500, 14590, 14603, 14636, 14652, 14710, 14711, 14714, 14786, 14787, 14792, 14793, 14880, 14908, 14967 15004, 15227, 15228, 15229, 15241, 15245, и т. д.

судьбу этой коллегіи. Если она теряетъ правительственное значеніе и получаетъ судебный характеръ, то и генералъ прокуроръ, какъ его часть, долженъ принять тоже значеніе. Вотъ почему, когда окончательно выработалось и сложилось министерское начало, выдѣлились отдѣльныя вѣдомства, сообразно роду ихъ занятій, генералъ-прокуроръ самъ собою превратился въ министра юстиціи и утратилъ, слѣдовательно, свое прежнее значеніе. Въ царствованіе Екатерины, впрочемъ, до этаго превращенія было еще далеко. Напротивъ, поверхностному уму могло бы даже показаться, что значеніе его усилилось; одно вѣдомство за другимъ поручалось его непосредственному управленію. Но, всматриваясь въ дѣло глубже, нельзя не замѣтить что это усиленіе власти генералъ-прокурора дѣлалось вовсе не съ цѣлію поднять его значеніе, а напротивъ, значеніе это послужило средствомъ основать управленіе на другихъ началахъ чѣмъ тѣ, представителемъ которыхъ былъ сенатъ и генералъ прокуроръ. Въ должности его происходитъ раздвоеніе. Какъ охранительное лицо, въ прежнемъ коллегіальномъ смыслѣ этаго слова, онъ соединенъ съ сенатомъ. Какъ глава различныхъ частей управленія онъ представляется министромъ въ новомъ смыслѣ. Первый изъ этихъ элементовъ продолжаетъ свое независимое существованіе, превращая постепенно генералъ-прокурора въ министра юстиціи. Второй поднялъ на время его значенія, но впослѣдствіи, выразившись въ учрежденіи министерствъ, показалъ, что генералъ-прокороры служили вовсе не своему дѣлу.

Разграниченіе вѣдомствъ начинаетъ теперь опредѣлятся положеніемъ лицъ, завѣдывающихъ ими. Три государственныя коллегіи: воинская, адмиралтейская и иностранная окончательно выдѣляются, какъ особыя части управленія; воинская коллегія организуется окончательно, получая право суда и собственнаго финансоваго управленія [1]. Съ этаго времени встрѣчаются постоянно указы, посылаемые отъ ея имени безъ малѣйшаго признака предварительнаго сношенія съ сенатомъ. Многіе отдѣльные вопросы управленія поручаются окончательно довѣреннымъ лицамъ, съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ императрицѣ. Система эта не имѣетъ еще ничего органическаго, порученія эти даются

[1]) п. с. з. № 14577, 14732, 15041, 15225, 15235, 15258, 15368, 15754, 16372, и многія другія.

случайно по способностямъ того или другаго лица, которыя императрица такъ умѣла разгадывать. Единственнымъ организующимъ началомъ въ этомъ отношеніи былъ генералъ прокуроръ, вокругъ котораго сгруппировались постепенно тѣ части управленія, завѣдываніе которыми сосредоточивалось въ сенатѣ, а послѣ въ первомъ его департаментѣ. Во первыхъ, финансовая администрація окончательно перешла въ его завѣдываніе. Выдача денегъ, вопросы о бюджетѣ, отчетность сосредоточиваются у него. Постоянно встрѣчаются указы на его имя объ отпускѣ суммъ на тотъ или другой предметъ управленія.

Отчетность по различнымъ сборамъ возбуждается имъ и онъ же разсматриваетъ отчеты, требуя сенатскихъ указовъ только для понужденія о скорѣйшей присылкѣ вѣдомостей и взыскиванія доимокъ. Напримѣръ сенатскій указъ 5 октября 1776 г. говоритъ что правительствующему сенату г. генералъ прокуроръ письменно предлагалъ, что изъ полученныхъ въ сенатъ вѣдомостей усмотрѣно имъ что на откупщикахъ состоитъ много недоимки... по чему и предложилъ объ учиненіи вновь строгаго и такого опредѣленія, дабы не на перепискахъ только, но на самомъ дѣлѣ помянутая доимка взыскана была.» Доклады по акцизамъ и другимъ сборамъ дѣлались имъ лично, сенатъ получалъ только указы, основанные на этихъ докладахъ и объявляемые тѣмъ же генералъ прокуроромъ. Императрица постоянно обращается къ нему по всѣмъ финансовымъ дѣламъ. Письма ея, помѣщенныя въ Смирдинскомъ собраніи ея сочиненій и въ русскомъ архивѣ за 1865 г., наполнены такими приказаніями: «князь Ал. Ал. прикажите сдѣлать для меня точный и ясный реестръ доходовъ и расходовъ имперіи и приписать къ каждой статьѣ, гдѣ въ которомъ мѣстѣ явствуетъ о подробныхъ расходахъ и доходахъ.» «Сдѣлайте точную и ясную и доходахъ о записку и расходахъ имперіи и привезите ко мнѣ и т. д.» Сосредоточеніе финансовой администраціи въ его рукахъ усиливается около 1780 г. Въ этомъ году ему, кромѣ внутреннихъ финансовыхъ вопросовъ, поручены также всѣ денежные переводы въ иностранныя державы, впредь до учрежденія должности государственнаго казначея. «Въ соблюденіе казенной пользы, говоритъ указъ, при случающихся ежечастно платежахъ внѣ государства и въ отвращеніе по возможности повода изъ того къ уничтоженію курса, мы признали за благо всѣ переводы казенные, соединить въ управленіи одной особы, на которую моглибы мы съ полною

довѣренностію въ семъ дѣлѣ положиться и т. д.» Исключеніе не сдѣлано даже для кабинета Ея Императорскаго Величества. Въ 1781 г., наконецъ, Финансовая часть получила особенную организацію подъ управленіемъ генералъ-прокурора. Вслѣдствіе указа 1780 г. октября 24, князь Вяземскій подготовилъ докладъ о порученіи казеннаго управленія 4 экспедиціямъ, гдѣ должно было сосредоточиться все управленіе, какъ доходами и расходами, передвиженіе и поступленіе суммъ, такъ и ревизія счетовъ и храненіе остаточныхъ суммъ. Экспедиціи эти должны были сосредоточить въ себѣ всѣ прежнія установленія, основанныя съ цѣлію поручить финансовое дѣло одному лицу. Такъ за нѣсколько времени до новаго учрежденія, въ 1779 г., при сенатѣ учреждена особенная ревизія счетовъ, которою и занимался генералъ прокуроръ. Сюда должны были поступать изъ казенныхъ палатъ отчеты о всѣхъ штатныхъ расходахъ и присылаться остаточныя суммы, для которыхъ было учреждено особое казначейство, зависѣвшее отъ экспедиціи. Значеніе этой экспедиціи и казначейства усилилось съ уничтоженіемъ штатсъ конторы, гдѣ прежде были сосредоточены вопросы о движеніи суммъ. Докладъ князя Вяземскаго удостоился Высочайшаго утвержденія и съ этого времени, въ теченіи всего царствованія Екатерины онъ стоялъ во главѣ финансоваго управленія. Собственно говоря, образованіе четырехъ экспедицій дѣлалось въ виду учрежденія должности государственнаго казначея, но на это мѣсто никто не былъ назначенъ и управленіе ими было поручено генералъ прокурору. Этотъ особенный характеръ порученія доказывалъ, что императрица сама смотрѣла на усиленіе значенія этой должности какъ на переходную мѣру, нужную для осуществленіе болѣе отдаленныхъ цѣлей. Какъ бы то не было, но съ этого времени финансовая администрація совершенно почти отдѣляется отъ сената. Въ томъ же году онъ представилъ докладъ о взысканіи съ купечества одного процента съ капитала безъ различія вѣроисповѣданій. Утверждая этотъ докладъ именнымъ указомъ, императрица говоритъ: «возвращая изъясненіе, Намъ отъ васъ поданное, о книгахъ для записки прихода и расхода казенныхъ доходовъ разнаго званія до изданія новыхъ установленій о всей казенной части, мы токмо находимъ нужнымъ дать вамъ примѣтить и т. д.» Вслѣдъ за тѣмъ мы находимъ подробную, Высочайше утвержденную, записку генералъ прокурора о всей финансовой администраціи. Здѣсь находятся постановленія о вѣденіи казеннымъ

палатамъ всѣхъ казенныхъ сборовъ, о подачѣ отчетовъ о суммахъ на строенія въ намѣстничества отпускаемыя, о пересылкѣ казенныхъ денегъ по почтѣ и о посылкѣ управляющему казенными экспедиціями въ губернскія правленія и казенныя палаты предложеній по дѣламъ касающимся до этихъ экспедицій и т. д. Вмѣстѣ съ этимъ утвержденъ былъ и другой его докладъ о порядкѣ дѣлопроизводства въ казенныхъ палатъ. Представляя императрицѣ доклады о порядкѣ управленія казенною частію, онъ слѣдитъ за исполненіемъ этихъ предписаній. По его предложенію сенатъ подтверждаетъ о своевременномъ представленіи вѣдомостей и объ отсылкѣ денежныхъ суммъ по казеннымъ мѣстамъ куда слѣдуетъ. Для полнаго объединенія финансовой администраціи всѣ вѣдомства подчинены генералъ прокурору или зависящимъ отъ него лицамъ. Такъ въ синодѣ завѣдываніе денежными суммами поручено оберъ прокурору синода, а въ синодальной конторѣ прокурору ея съ обязанностію представлять отчеты генералъ прокурору. Экспедиціи же свидѣтельства счетовъ поручено ревизованіе вѣдомостей гвардейскихъ полковъ. По предложенію генералъ прокурора состоялся сенатскій указъ, что весь сборъ за продажу гербовой бумаги долженъ былъ поступать въ остаточное казначейство, которое должно было доносить экспедиціи о государственныхъ доходахъ, по мѣрѣ поступленія этихъ суммъ. Онъ же предлагаетъ правила о взысканіи недоимокъ [1]) о правилахъ отпусканія штатному казначейству суммъ въ духовныя мѣста; о производствѣ пенсіоновъ духовнымъ особамъ наравнѣ съ свѣтскими по прошествіи каждой трети. Ему поручается исполненіе именнаго указа о назначеніи въ губерніи суммъ на непредвидѣнные расходы подъ названіемъ экстраординарныхъ. Ежегодно при предложеніяхъ своихъ онъ разсылаетъ въ губернскія правленія и казенныя палаты росписанія о доходахъ и расходахъ. Въ 1782 г. уничтожена учрежденная при коллегіи иностранныхъ дѣлъ публичная экспедиція, гдѣ была сосредоточена хозяйственная администрація коллегіи. Здѣсь, между прочимъ, императрица подтверждаетъ свое повелѣніе о сохраненіи остатковъ разныхъ суммъ

---

[1]) П. С. З. 14494, 14515, 14745, 14957, 15007, 15074, 15075, 15076, 15039, 15107, 15120, 15130, 15140, 15141, 15151, 15163, 15173, дѣятельность генералъ прокурора по дѣлу взысканія недоимокъ см. № 15183, 15184, 15185, 15194, 15240, 15248, 15254.

на департаментъ иностранныхъ дѣлъ, опредѣленныхъ въ пользу того департамента «и какіе многіе расходы на тѣ остатки сложены, та коллегія иностранныхъ дѣлъ долженствуетъ снестись съ нашимъ генералъ-прокуроромъ, дабы тѣмъ расходамъ изъ тѣхъ же остатковъ удовлетворяемо было.» Императрица, слѣдовательно, желаетъ чтобы каждое вѣдомство не выходило изъ своего бюджета и лучшимъ средствомъ къ этому считаетъ наблюденіе одного довѣреннаго лица, какимъ и явился генералъ-прокуроръ. Вслѣдъ за тѣмъ по его предложенію изданъ былъ сенатскій указъ о приведеніи источниковъ государственыхъ по каждой губерніи въ извѣстность и сочиненіи окладныхъ книгъ. Казеннымъ палатамъ постоянно поручается наблюдать за цѣлостію государственныхъ доходовъ и означать въ вѣдомостяхъ, которыя они обязаны ежегодно присылать въ экспедицію государственныхъ доходовъ съ означеніемъ свидѣтельствованы ли счеты уѣздныхъ казначействъ; генералъ-прокуроръ составляетъ и подноситъ на Высочайше утвержденіе наставленіе уѣзднымъ казначеямъ. Усмотрѣвъ изъ вѣдомости, поданной ей княземъ Вяземскимъ, что доходы поступаюсъ въ казну медленно императрица строго подтверждаетъ всѣмъ намѣстникамъ заботиться о скорѣйшемъ поступленіи этихъ доходовъ. Первоначальное финансовое его значеніе постепенно расширяется до вопросовъ вообще государственнаго хозяйства. Стоя чрезъ государственныя экспедиціи во главѣ казенныхъ палатъ, онъ естественно получилъ большое вліяніе на всѣ дѣла, постепенно поступавшія въ ихъ вѣдѣніе [1]). Такъ таможенные сборы, распредѣленные между казенными палатами, поступили также въ его распоряженіе. Съ упраздненіемъ канцеляріи опекунства иностранныхъ колонистовъ и предоставленіемъ ихъ въ управленіе также въ казенныя палаты, вліяніе генералъ-прокурора распространилось и на эту отрасль дѣлъ. Точно тоже случилось и по упраздненіи бергъ коллегіи, о которомъ сказано выше. Имѣя, такимъ образомъ, послушные ему органы въ мѣстной администраціи, генералъ-прокуроръ старался ограничить посредствомъ ихъ произвольное распоряженіе казенною собственностію. Онъ (въ формѣ сенатскаго указа) издаетъ правила о сборѣ подушныхъ денегъ съ крестьянъ и составленія имъ вѣдомостей и окладныхъ книгъ, запрещаетъ отсылать казенныя деньги изъ на

---

[1]) № 15255, 15266, 15272, 15342, 15366, 15457, 16384, 26408, 15383.

мѣстническаго управленія и подчиненныхъ ему мѣстъ, безъ свѣденія казенныхъ палатъ, заботится объ искореніи злоупотребленій по винной части и поручаетъ намѣстническимъ правленіямъ наблюдать за искорененіемъ корчемства. Ревизія и важный вопросъ о народонаселеніи также поступилъ въ вѣдомство палатъ, а слѣдовательно и подъ прямую зависимость генералъ-прокурора. Вслѣдствіе этого встрѣчаются важныя мѣры относительно передвиженія народонаселенія, состоявшіяся по его предложенію. Напр. всѣмъ казеннымъ палатамъ предписано было чтобы онѣ не давали позволеніе однодворцамъ на переходъ изъ одной губерніи въ другую. По его-же предложеніямъ разрѣшались многіе важные вопросы о подушной подати [1]).

Монетное дѣло также не замедлило поступить въ его вѣдомство. Многіе указы прямо указываютъ что все монетное дѣло было поручено ему. Мы встрѣчаемъ указы, данные на его имя, о способахъ уничтоженія долга, имѣющагося на казначействахъ и кабинетѣ, чрезъ обращеніе на то разныхъ суммъ и дѣланіи впредь на монетномъ дворѣ половины рублевой и половины серебряной мелкой монеты. Онъ получаетъ предписаніе о передѣлѣ всей легковѣсной монеты, сколько ея окажется въ казенныхъ палатахъ и другихъ мѣстахъ; объ умноженіи на имѣющихся монетныхъ дворахѣ передѣла мѣди и о заведеніи новыхъ монетныхъ дворовъ. Ему принадлежитъ Высочайше утвердженный докладъ о передѣлѣ мѣдной монеты въ Екатеринбургѣ [2]).

Еще любопытнѣе значеніе генералъ-прокурора въ тѣхъ вопросахъ финансоваго управленія, которые какъ бы были предоставлены въ безусловное распоряженіе сенату, какъ напр. о винномъ промыслѣ. Подписывая на прошеніяхъ просителей, что промыселъ этотъ вѣдаетъ сенатъ, Императрица въ тоже время за всѣми дѣлами по винной продажѣ обращалась къ генералъ-прокурору. Изъ современныхъ извѣстій видно, что за всѣ безпорядки, случавшіеся въ этомъ управленіи, Императрица взыскивала съ него. Въ запискахъ Храповицкаго встрѣчаются весьма любопытныя

---

[1]) № 15822, 15893, 16280, 16263, 16631, 16787., 15288

[2]) П. С. З. №№ 16410, 16600, 16601, 16622 и т. д. вообще о дѣятельности генералъ-прокурора по финансовымъ дѣламъ ср. №№ 15469, 15471, 15474, 15487, 15491, 15526, 15528, 15544, 15608, 15613 и проч.

свѣденія объ этомъ. Недовольная раздачею винокуренныхъ заводовъ, Императрица сдѣлала жестокій выговоръ кн. Вяземскому и оберъ-прокурору Сухареву, съ приказаніемъ послѣднему, вмѣстѣ съ оберъ-секретаремъ Полѣновымъ, представить объясненіе по этому дѣлу.

Извѣстіе это [1]) не изолированный случай. Въ самой дѣятельности сената можно видѣть, что учрежденіе это превратилось въ простаго совершителя контрактовъ на подряды и откупа, а что дѣйствительное управленіе сосредоточилось у генералъ-прокурора. Зависимость эта объясняется еще тѣмъ, что винное управленіе, прежде сосредоточенное въ столицѣ, теперь было распредѣлено между казенными палатами, по всѣмъ финансовымъ вопросамъ зависѣвшими отъ г. прокурора. Онъ разрѣшаетъ (конечно въ формѣ сенатскаго указа) затрудненія, возникающія въ казенныхъ палатахъ, при примѣненіи той или другой части виннаго устава, составляетъ наставленіе экспедиціи, прибавленной въ казенныя палаты для успѣшнѣйшаго производства по части соляной и винной. Казеннымъ палатамъ было предписано доносить о неисправныхъ поставщикахъ вина и о мѣрахъ противъ нихъ принятыхъ, ежемѣсячно, прямо въ экспедицію о государственныхъ доходахъ. При приведеніи въ дѣйствіе вновь устроенныхъ казенныхъ винокуренныхъ заводовъ, Императрица предписываетъ «на всѣ исправленія по заводамъ и на снабденіе капиталами для ежегодной выкурки на оныхъ 1500000 ведръ вина исчисленные 2282337 р. с. отпустить изъ общихъ государственныхъ доходовъ, по росписанію нашего генералъ-прокурора.» Можно принять за общее правило что бо́льшая часть сенатскихъ распоряженій по этому предмету дѣлалась или вслѣдствіе именныхъ указовъ, утверждавшихъ мемуаръ Генер.-прокурора или по непосредственному предложенію этого сановника. Таковъ напр. сенатскій указъ о допущеніи къ казеннымъ подрядамъ и откупамъ тѣхъ только купцовъ, чиновъ не имѣющихъ, которые пользуются купеческимъ правомъ и состоятъ въ гильдіяхъ и другой указъ, о запрещеніи винокуренія въ Полоцкой губерніи по случаю недостатка въ хлѣбѣ. Иногда но-

---

[1]) См. записки Храповицкаго 1788 г., янв. 30. «Мыли голову генералъ прокурору и оберъ-прокурору Сухареву за раздачу винокур. заводовъ.» О томъ же П. С. З. № 16642.

вый указъ по винной части давался просто на имя генералъ-прокурора, объявлявшаго его сенату и, затѣмъ, немедленно распоряжавшемуся объ исполненіи его чрезъ посредство казенныхъ палатъ и четырехъ экспедицій.

Соляное управленіе, съ повсемѣстныхъ введеніемъ казенныхъ палатъ, стало еще въ большую зависимость отъ генералъ-прокурора. Въ уставѣ о соли, обработанномъ генералъ-прокуроромъ и Т. С. Хитрово, встрѣчается слѣдующее мѣсто. «Всѣ слѣдующія изъ сего распоряженія учинить отъ сената, держася непремѣнно точной силы устава о соли, если же потребны будутъ сверхъ означенной выше суммы соляной еще въ прибавокъ деньги на устроеніе сей части, то сдѣлавъ по сему исчисленіе, представить нашему генералъ-прокурору, *по управленію имъ государственными доходами.* Такимъ образомъ, дѣятельность сената была отстранена по двумъ важнымъ вопросамъ солянаго управленія. Новый уставъ, которымъ Императрица весьма дорожила и отчасти гордилась, былъ составленъ безъ его содѣйствія и въ тоже время каждое измѣненіе въ подробностяхъ управленія фактически зависѣло отъ усмотрѣнія одного генералъ-прокурора, такъ какъ всякая изъ этихъ перемѣнъ была связана съ вопросомъ о государственномъ бюджетѣ, на который сенатъ не имѣлъ уже ни малѣйшаго вліянія. Дѣйствительно, онъ уже не вмѣшивается въ эти подробности и перемѣны. Жалованье казеннымъ приставамъ при соляныхъ магазинахъ опредѣлено непосредственно Императрицей, по докладу генералъ-прокурора. Такимъ же путемъ опредѣленъ штатъ чиновниковъ и надсмотрщиковъ при саратовскихъ магазинахъ и низовой соляной конторѣ. Множество другихъ распоряженій дѣлались не иначе, какъ по предложенію генералъ-прокурора. Императрица очевидно не желала давать слишкомъ много простору сенатской дѣятельности въ важномъ по тому времени соляномъ дѣлѣ. Иногда воспоминаніе о прежнихъ временахъ, когда онъ безусловно распоряжался имъ, вызывало ироническія ея замѣчанія. Храповицкій разсказываетъ, что однажды онъ былъ позванъ для чтенія сенатскаго доклада о росписаніи солей по губерніямъ. Императрица замѣтила при этомъ, что ельтонская соль народомъ не любима, и что не смотря на это, П. И. Шувалъ ее повсюду вводить хотѣлъ, уничтожая многія варницы для своей выгоды; «я велѣла старые промыслы возобновить, старорусскіе,

балахнинскіе и проч. Непремѣнны и справедливы правила въ уставѣ о соли: elles sont si juste, qu'on y reviendra toujours [1]).»

Горнозаводская промышленность какъ одинъ изъ предметовъ вѣдомства казенныхъ палатъ составила одну изъ обширныхъ отраслей дѣятельности генералъ прокурора [2]). Впрочемъ князь Вяземскій, обремененный работою по различнымъ частямъ управленія, кажется, раздѣлилъ труды по этой части съ своими оберъ-прокурорами. По крайней мѣрѣ большинство сенатскихъ указовъ по этому предмету дѣлались извѣстнымъ уже оберъ-прокуроромъ. Сухаревымъ, по распоряженію (или, какъ тогда говорили, по *ордеру*) или съ *дозволенія* генералъ-прокурора. Рѣдкія изъ предложеній вышли непосредственно отъ князя Вяземскаго. Распоряженіе объ управленіи крестьянами, приписанными къ разнымъ заводамъ, о распредѣленіи заводовъ между разными намѣстничествами по удобствамъ ихъ географическихъ положенія, о правилахъ выплавки чугуна и выковки желѣза подъ надзоромъ казенныхъ палатъ, опредѣленіе цѣнности различныхъ сортовъ выковываемаго желѣза, о порядкѣ доставленія вѣдомостей о желѣзѣ и вырученныхъ за него деньгахъ изъ казенныхъ палатъ въ горную экспедицію, о задѣльной платѣ вольныхъ заводскихъ рабочихъ, образовались этимъ путемъ. Къ нему обращаются различныя вѣдомства, имѣющія надобность въ желѣзѣ. По его представленію, Императрица предписала о пріобрѣтеніи мѣдноплавильныхъ заводовъ въ казну, причемъ при государственномъ ассигнаціонномъ банкѣ учреждена особая экспедиція о мѣдной монетѣ [3]).

Банкъ этотъ, одно изъ важнѣйшихъ нововведеній Екатерины былъ также порученъ въ вѣдомство генералъ-прокурора. Около 1789 г., князь называется уже длиннымъ титуломъ господина дѣйств. т. с., генералъ-прокурора, государственнаго ассигнаціоннаго банка главнаго директора и кавалера (см. напр. № 16838.)

---

[1]) Храповицкій id. О дѣятельности ген. прок. въ соляномъ и винномъ управленіямъ П. С. З. №№ 15325, 15363, 15174, 15190, 15222, 15337, 15338, 15396, 15475, 15569, 15511, 15543, 15560, 15571, 15585, 15608, 16010, 16015, 16016, 16026, 16051, 16094, 16125, 16184, 16218, 16319, 16644, 16643 16736, 16742, п. 6, 16838, 16912 и т. д.

[2]) Какъ начальника экспедиціи о госуд. доход· гдѣ состояла и экспедиція горныхъ дѣлъ, см. выше.

[3]) №№ 15335, 15885, 15895, 15957, 16031, 16692, 16734, 16957, также 15923, 15958, 15972, 6021, 16032. 16066, 16243, 16438, 16461.

Неизвѣстно по какому случаю Императрица соединила это званіе съ безъ того трудною должностію генералъ-прокурора. Храповицкій, подобно многимъ, не любившій Вяземскаго, выставляетъ это какъ милость, доставленную ему Безбородкой, въ видахъ прибавки жалованья [1]). Гораздо больше есть основаній думать, что Императрица желала сосредоточить все финансовое управленіе въ однихъ рукахъ и воспользоваться способностями и опытностію генералъ-прокурора, который въ теченіи всего ея царствованія занимался этимъ дѣломъ, для осуществленія предположеній ея о поддержаніи кредита падавшихъ уже ассигнацій. Что банкъ находился дѣйствительно въ незавидномъ положеніи и что Вяземскій ясно видѣлъ въ чемъ дѣло, видно изъ записокъ того же Храповицкаго, которому поручено въ томъ же году съѣздить къ больному уже князю, «поговорить, не огорчая больнаго, что тѣснота велика у банка и нельзя-ли умножить выпускъ мелкихъ ассигнацій».

Не одна только финансовая часть была поручена способному генералъ-прокурору. Казеннымъ палатамъ, а, слѣдовательно, и подъ его вѣдомство, отдавались иногда совершенно посторонніе предметы. Въ 1783 г. всѣ находящіяся въ Московской губерніи казенныя и публичныя зданія была отданы въ вѣдомство казенной палаты. Самому Вяземскому давались иногда порученія, имѣвшія отдаленное сродство съ его должностію. У императрицы былъ весьма уважаемый ею генералъ-инженеръ Бауръ; подъ его вѣдомствомъ находились разныя постройки, пути сообщенія, сухопутные и водяные и т. п. предметы. Послѣ его смерти всѣ находившіяся въ его вѣдомствѣ дѣла и коммиссіи были распредѣлены между нѣсколькими лицами — адмираломъ Грейгомъ, г. фельдмаршаломъ Чернышевымъ и княземъ Вяземскимъ. Но особенно обращаетъ на себя вниманіе почтовое управленіе, которое съ давняго времени по частямъ поручалось императрицею то генералъ-прокурору, то графу Шувалову, то Безбородкѣ, а иногда

---

[1]) Храповицкій id 1789 г., 4. мая. «Письмо отъ кн. Вяземскаго къ графу Безбородкѣ; съ благодарностію принимаетъ мѣсто графа Шувалова въ ассигнаціонномъ банкѣ и коммиссіи о дорогахъ. Ему столовыхъ еще 6 т. предписано, чтобъ обще съ графомъ Воронцовымъ, гр. Безбородкомъ и заводовскимъ кончить предположенія Шувалова и особенно изъяснить мысли свои о приведеніи въ кредитъ ассигнацій.»

и коммиссіи, составленной изъ этихъ трехъ лицъ. Кажется, впрочемъ, что мѣстные пути сообщенія состояли преимущественно подъ вліяніемъ генералъ-прокурора, что видно изъ нѣсколькихъ указовъ, гдѣ по его представленію дѣлаются различныя распоряженія о способѣ содержанія почтовыхъ трактовъ по губерніямъ; причемъ губернскимъ правленіямъ и стряпчимъ поручено наблюденіе за ихъ исправностью. Но и государственныя дорогѣ заводились иногда чрезъ его посредство; напр. Нарвскій почтовый трактъ и почта въ Константинополь чрезъ Бендеры, Яссы и Букарестъ, при чемъ въ указѣ сказано, что сей почтамтъ чрезъ почтовый департаментъ долженствуетъ давать надлежащій отчетъ въ издержкахъ своихъ экспедиціи свидѣтельства счетовъ по государству, въ вѣденіи вашемъ (генер. прок.) состоящей [1].» Наконецъ, послѣ смерти графа Шувалова, въ его вѣденіе поступила коммиссія о государственныхъ дорогахъ въ полномъ ея составѣ [2]). Вмѣстѣ съ этимъ, подъ его распоряженіемъ состоятъ дѣла духовныя иновѣрцевъ и инородцевъ; учрежденіе духовныхъ управленій, разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ въ этомъ управленіи, и наконецъ самый знаменитый указъ Екатерины о терпимости всѣхъ вѣроисповѣданій въ предѣлахъ Россійской имперіи, все это прошло чрезъ его руки и отчасти дѣлалось по его инициативѣ.

Таковы были дѣла, гдѣ генералъ-прокуроръ являлся съ чисто министерскимъ характеромъ, гдѣ сенатъ обреченъ былъ на чисто пассивную роль. Изъ перечисленныхъ занятій генералъ-прокурора можно замѣтить, что въ его лицѣ соединялось званіе и министра финансовъ и государственнаго хозяйства, или, какъ онъ былъ названъ при первомъ учрежденіи министерствъ, министра внутреннихъ дѣлъ, словомъ его дѣятельность замѣнила въ столицѣ учрежденіе камеръ-коллегіи и штатсъ-конторы, точно также какъ въ областяхъ занятія этихъ двухъ учрежденій были сосредоточены въ казенныхъ палатахъ. Независимо отъ этого, высшія финансовыя учрежденія, учрежденныя въ послѣднія два царствованія, также вошли въ кругъ его занятій, какъ напр. государственный ассигнаціонный банкъ. Въ отношеніи ревизіи суммъ

---

[1]) П. С. З. № 15317, 15339, 15767, 15668, 15127, 15419.

[2]) П. С. З. № 15321, 15356, 13996, 15666, 15626, 17010, 17099, 17146, 17168.

и вѣдомостей всѣ вѣдомства подчинялись ему, не исключая академіи наукъ (П. С. З. № 15647) [1]).

Но также сильно было вліяніе его и по тѣмъ вопросамъ, гдѣ сенатъ сохранилъ свою самостоятельность, гдѣ, слѣдовательно, генералъ-прокуроръ являлся съ прежнимъ своимъ значеніемъ, какъ часть коллегіальнаго учрежденія—въ судѣ. И сюда начало уже проникать то вліяніе, которое впослѣдствіи превратило эту важную отрасль въ министерское почти учрежденіе и изгнало фактически значеніе коллегіальнаго обсужденія, признаннаго необходимымъ самимъ правительствомъ по судебной части. Значительная часть указовъ сената, касательно различныхъ способовъ толкованія и примѣненія закона предложены въ сенатѣ или имъ лично, или чрезъ имѣвшихъ отъ него порученія оберъ-прокуроровъ. Мы, конечно, не станемъ перечислять всѣхъ этихъ указовъ, но обратимъ вниманія лишь на важнѣйшія. Таковы указы о порядкѣ наказанія за кражу ниже 25 р. с., о не отсыланіи изъ верхнихъ судовъ въ нижніе уголовныхъ дѣлъ для пополненія недостатковъ въ производствѣ ихъ, о запрещеніи консуламъ иностранныхъ державъ принимать и записывать у себя обязательства между иностранными и россійскими подданными, о взносѣ уголовныхъ дѣлъ на ревизію изъ верхнихъ судовъ въ уголовные палаты и въ томъ случаѣ, когда верхніе суды уменьшили или вовсе освободили подсудимаго отъ положеннаго ему наказанія. Эта мѣра конечно была издана съ цѣлію усилить надзоръ сената и правительственныхъ органовъ за дѣятельностію судовъ, основанныхъ на земскомъ началѣ. Извѣстно что изъ земскихъ элементовъ учрежденіе о губерніяхъ образовало двѣ судебныхъ инстанціи, нижніе суды и расправы и верхнія суды и расправы. Палаты же являлись чисто правительственнымъ установленіемъ. Далѣе, сюда относятся указы о производствѣ дѣлъ, относящихся до преступленія должностей, въ палатахъ уголовнаго суда, а не въ нижнихъ судахъ, о не забираніи къ допросамъ людей безъ земскаго исправника, о присылкѣ въ сенатъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ вѣдомостей о службѣ, удостоившихся къ представленію къ ордену св. Владиміра и т. д. [2]).

---

[1]) Замѣчателенъ также докладъ, составленный княземъ Вяземскимъ и директоромъ академіи наукъ Домашневымъ объ отправленіи отъ академіи наукъ 3-хъ экспедицій для астрономическихъ наблюденій. П. С. З. № 15128.

[2]) П. С. З. № 15483, 15519, 15499, 15539, 15565, 15650, 15587 и т. д.

Пользуясь такимъ значеніемъ по всѣмъ отраслямъ управленія, генералъ-прокуроръ не забылъ своихъ отношеній сенату; старая коллегіальная связь была еще слишкомъ сильна, чтобы генералъ-прокуроръ смотрѣлъ на себя исключительно, какъ на власть *совершительную*; въ его должности еще чувствовались остатки власти охранительной. И не только остатки, но такая доля этой власти, что и въ этомъ отношеніи онъ способствовалъ разложенію сената. Мы видѣли, что подъ именемъ власти охранительной въ русскихъ учрежденіяхъ разумѣлись тѣ учрежденія, которыя вліяли на всѣ части управленія, для поддержанія вездѣ законности и порядка. Высшимъ выраженіемъ этой власти былъ сенатъ. Онъ не былъ судебнымъ мѣстомъ въ строгомъ смыслѣ этого слова; но къ нему, какъ къ верховному защитнику правосудія, доходили жалобы на несправедливыя рѣшенія. Онъ не былъ чисто административнымъ мѣстомъ, но ему принадлежала власть общаго направленія и контроля всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстъ. Коллегіальный составъ охранительной власти, при участіи и по средствѣ генералъ-прокурора, держался во все время владычества сената. Но, съ образованіемъ новаго и энергическаго охранительнаго начала въ лицѣ намѣстниковъ, съ постепеннымъ выдѣленіемъ сената, какъ исключительно судебнаго мѣста, остатки охранительной власти сосредоточиваются въ лицѣ генералъ-прокурора. Должно сознаться, что при тогдашнемъ положеніи дѣлъ это было единственнымъ средствомъ поддержать вліяніе центральныхъ учрежденій въ губерніяхъ. Этимъ сознаніемъ своего новаго значенія можно объяснить его попытки подчинить губернію, гдѣ болѣе и болѣе развивалась безотвѣтственная власть намѣстниковъ, нѣкоторому контролю сената. Два пути представлялись ему для достиженія этой цѣли. Во первыхъ онъ могъ чрезъ сенатъ ограничить вліяніе губернаторовъ на чиновниковъ, служащихъ подъ ихъ начальствомъ; какъ ни слабо было бы это противодѣйствіе, но все оно хотя нѣсколько уменьшило бы безграничное вліяніе намѣстниковъ на провинціальную службу и дало бы возможность удержать за нею прежній государственный характеръ. Вслѣдствіе этого, по его предложенію, издается рядъ сенатскихъ указовъ о представленіи намѣстническимъ и губернскимъ правленіямъ въ сенатъ объ увольненіи въ отпускъ совѣтниковъ, губернскихъ стряпчихъ, ассесоровъ и даже городничихъ. Строго воспрещается имъ увольнять отъ должностей чиновниковъ,

выбираемыхъ отъ дворянства, до истеченія трехъ-лѣтняго срока. Но самымъ дѣйствительнымъ средствомъ сдерживать намѣстническую часть въ должныхъ предѣлахъ, это было поддерживать въ губерніи то начало, котораго и самъ генералъ-прокуроръ былъ былъ представителемъ въ столицѣ, т. е. должность и значеніе прокуроровъ. Дѣйствительно, генералъ-прокуроръ заботится объ истолкованіи и дѣйствительномъ приложеніи къ дѣлу тѣхъ средствъ, какія предоставлены прокурорамъ и стряпчимъ для надзора за теченіемъ дѣлъ въ присутственныхъ мѣстахъ имперіи. Онъ старается, по возможности, доставить имъ независимое положеніе. Такъ постоянно подтверждается, чтобы на прокуроровъ не принимали подозрѣнія, чтобы губернскій прокуроръ имѣлъ мѣсто въ собраніяхъ палатъ и намѣстническаго правленія, и вообще усиливается надзоръ ихъ за присутственными мѣстами [1]).

Иногда генералъ прокурору поручался особенный надзоръ за нѣкоторыми государственными мѣстами, интересовавшими императрицу. Такъ напр., въ 1796 г., на имя г. прокурора данъ былъ указъ о строжайшемъ наблюденіи, чтобы производившійся тогда рекрутскій наборъ произведенъ былъ въ надлежащемъ порядкѣ. Въ указѣ этомъ ясно можно видѣть чего ожидала императрица отъ надзора сената, которому легально принадлежалъ контроль во всѣхъ дѣлахъ этого рода и отъ дѣятельности генералъ прокурора, къ которому она питала дѣйствительное довѣріе. Указъ начинаетъ съ того, что сенату предписано произвести наборъ, съ обязанностію наблюдать за его правильностію. Сказавъ объ этомъ какъ бы мимоходомъ, указъ прямо переходитъ къ обязанности по этому же предмету г. прокурора, гдѣ уже дѣло не ограничивается простымъ надзоромъ за правильностію очереди и безобидномъ производствѣ набора. Онъ долженъ смотрѣть, чтобъ собранные уже рекруты препровождались до мѣста ихъ назначенія, безъ отягощенія для нихъ и для жителей. Для этой цѣли ему предписывается войти въ ближайшее сношеніе съ начальниками губерній. О ходѣ, успѣхѣ и окончаніи набора, ему предписывается доносить лично императрицѣ. Независимо отъ того, онъ долженъ былъ составить вѣдомость о количествѣ въ каждой губерніи крестьянъ, комплектующихъ конные полки и другія войска, съ точнымъ указаніемъ рода людей и т. д. (№ 17399).

---

[1]) П. С. З. № 15560, 15617, 15822, 16948.

За обширнымъ значенiемъ новаго характера генералъ прокурора выступало уже полное значенiе начала, которое онъ такъ удачно провелъ. Если онъ былъ министромъ съ обширнѣйшимъ количествомъ вѣдомствъ, то съ другой стороны онъ не былъ единственнымъ министромъ, единственнымъ законнымъ воплощенiемъ личнаго начала, какъ при прежнемъ устройствѣ сената. Вмѣстѣ съ нимъ образуется уже около императрицы группа людей, имѣющихъ свои отдѣльныя вѣдомства, состоящiя подъ ея личнымъ надзоромъ, имѣющiя къ ней непосредственный доступъ. Многiя лица раздѣляютъ ужесъ нимъ право доклада. Лучше сказать, генералъ прокуроръ былъ уже однимъ изъ многихъ лицъ, имѣвшихъ это право. Въ запискахъ статсъ-секретаря Грибовскаго подробно описанъ какъ самый порядокъ докладовъ, такъ и количество лицъ докладывавшихъ императрицѣ. Изъ его словъ видно, что въ послѣднее время ея царствованiя, генералъ прокуроръ совершенно вошелъ въ разрядъ прочихъ министровъ и даже уступалъ нѣкоторымъ по степени приближенности. Каждый день докладывали только статсъ-секретари и графъ Безбородко. «Для другихъ же чиновъ назначены были въ недѣлѣ особые дни; для вице-канцлера, губернатора и губернскаго прокурора С. Петербургскихъ суббота, для генералъ прокурора понедѣльникъ и четвергъ. Среда для синодскаго оберъ прокурора и генералъ рекетмейстера, четвергъ для главнокомандующаго въ С. Петербургѣ. Но всѣ сiи члены въ случаѣ важныхъ, не терпящихъ времени дѣлъ могли и въ другiя дни прiѣзжать и докладывать». Рядомъ съ его должностiю имѣлись въ администрацiи лица, которыя соединяли подъ своимъ управленiемъ не только одно, но, подобно генералъ прокурору, нѣсколько вѣдомствъ. Изъ тѣхъ же записокъ статсъ-секретаря Грибовскаго можно видѣть какое значенiе имѣли напр. графъ Безбородко, а послѣ его отставки Зубовъ. Грибовской состоялъ при Зубовѣ секретаремъ и потому близко зналъ какiя дѣла находились подъ его управленiемъ. Онъ раздѣляетъ всѣ эти дѣла на три разряда: на собственныя Е. И. В., по званiю генералъ-фельдцейхмейстера и по должности генералъ губернатора Новороссiйскаго. Самыя интересныя для насъ, конечно, дѣла, названныя Грибовскимъ собственными Е. И. В. т. е. тѣ дѣла, гдѣ онъ является съ министерскимъ характеромъ. Сюда принадлежали дѣла польскiя, съ самаго вступленiя нашихъ войскъ въ ея предѣлы, до окончательнаго ея раздѣла въ 1795 г. О устроенiи губернiй, изъ прi-

обрѣтенныхъ отъ Польши областей и изъ бывшаго герцогства Курлянскаго, дѣла Персидскія, со времени вступленія туда нашихъ войскъ до кончины императрицы. О переклейменіи старой мѣдной монеты въ двойную цѣну (это поступило къ Зубову вѣроятно послѣ смерти Вяземскаго). О составленіи новыхъ штатовъ для войска запаснаго и, наконецъ, разныя дѣла возлагаемыя государынею на Зубова». Должно еще замѣтить, что къ Зубову отошла только часть дѣлъ, возложенныхъ на графа Безбородку; по этому можно судить какъ велико было вліяніе бывшаго любимца и разнообразны подчиненныя ему вѣдомства.

Не смотря на то, что вся политика Екатерины достаточна могла показать ея стремленія, переворотъ, совершенный ею, былъ не совсѣмъ ясенъ даже для приближенныхъ лицъ. Надо отдать честь ея необыкновенному умѣнью провести незамѣтно самую коренную реформу. Для радикальнаго проведенія въ высшей администраціи министерскаго начала она избрала такое лицо, которое было заслонено громкимъ именемъ учрежденія, заключавшаго его въ своемъ составѣ. Вслѣдствіе этого необыкновенное усиленіе власти генералъ прокурора было въ глазахъ всѣхъ продолженіемъ прежняго сенатскаго устройства, стараго порядка вещей, который они считали легальнымъ. Другія лица съ министерскою властію еще не имѣли въ глазахъ ихъ законнаго существованія, Самъ Храповицкій, бывшій статсъ-секретаремъ, слѣдовательно ближе знакомый съ видами императрицы, не совсѣмъ ясно сознавалъ это положеніе. Въ его запискахъ встрѣчается слѣдующее любопытное мѣсто; «(1791 г. 18-го октября) Зубовъ ходилъ докладывать по бумагамъ изъ Безбородкиной канцеляріи и послалъ генералъ прокурору письмо для вѣденія что ему поручены всѣ дѣла графа Безбородки. Но тутъ родится тотчасъ вопросъ: какія дѣла? когда о нихъ публиковано? И имѣлъ-ли тогда право Безбородко объявлять именные указы?» Въ глазахъ этого приближеннаго лица, Безбородко и подобныя ему лица продолжали быть исключеніемъ изъ административнаго порядка, олицетворявшагося по его понятіямъ въ должности сената и генералъ прокурора. Что же должны были думать лица, стоявшія на болѣе отдаленномъ разстояніи отъ престола, самый сенатъ и генералъ прокуроръ? Вяземскій чувствовалъ, что онъ быстрыми шагами идетъ къ новому порядку, что должность, которая при немъ такъ, повидимому возвысилась, проложила дорогу новымъ началамъ,

что онъ, разыгрывавшій такую роль при созваніи земскаго собора, готовиться стать однимъ изъ многихъ. Нѣсколько разъ проситъ онъ императрицу объ отставкѣ [1]); современники охотно приписывали это зависти и другимъ, не совершенно чистымъ, побужденіямъ. Но врядъ-ли можно упрекнуть въ этомъ человѣка, который цѣлую жизнь посвятилъ службѣ и оставляя ея, не вынесъ изъ нея ничего кромѣ пенсіи.

Между тѣмъ императрица не скрывала своей мысли. Она часто высказывала своимъ приближеннымъ нѣкоторыя сужденія, изъ которыхъ можно было заключить что, по ея понятію, центральное управленіе необходимо распредѣлить между способными лицами и что если князь Вяземскій соединяетъ въ своемъ управленіи нѣсколько вѣдомствъ, то это благодаря его способностямъ, а вовсе не его званію генералъ-прокурора. Когда, въ 1790 г., онъ заболѣлъ, она приказала ходить къ себѣ съ докладами всѣмъ управляющимъ экспедиціями. «Я должности его раздѣлю четверымъ, какъ послѣ Баура, сказала она при этомъ Храповицкому. Знаешь ли что ни изъ князей Голицыныхъ, ни Долгорукихъ нельзя сдѣлать генералъ прокурора? У нихъ множество своихъ процессовъ. Жаль кн. Вяземскаго: онъ мой ученикъ и сколько я за него выдержала!»

Дѣйствительно, послѣ отставки князя, должности его были раздѣлены; сенатскія дѣла поручены Самойлову, а казначейскія экспедиціи и ассигнаціонный банкъ остались безъ назначенія. Затѣмъ, до самой кончины Императрицы не послѣдовало никакихъ перемѣнъ. Царствованіе ея оставило сенатъ, сведенный на значеніе почти исключительно судебнаго мѣста, должность генералъ прокурора съ министерскимъ характеромъ и много сильныхъ лицъ, имѣвшихъ въ своемъ завѣдываніи разныя вѣдомства. Министерская почва была уже готова. Оставалось продолжать начатое дѣло и закрѣпить его органическимъ учрежденіемъ. Короткое, но энергическое царствованіе Павла I продолжало дѣло Екатерины; Императоръ Александръ I далъ ему законченную форму.

Императоръ Павелъ не говоритъ уже болѣе съ учрежденіями; его окружаютъ довѣренныя лица и съ ними раздѣляетъ онъ упра-

---

[1]) См. Любопытное письмо его пом. въ библіографическихъ запискахъ за 1858 г. № 37. стр. 535 и слѣд. здѣсь же помѣщенъ и отвѣтъ императрицы на это письмо.

вленіе. Между всѣми этими лицами генералъ-прокуроръ занимаетъ самое видное мѣсто. Должность эту занялъ одинъ изъ приближеннѣйшихъ къ государю вельможъ, князь Куракинъ [1]. Въ указѣ, данномъ по этому поводу сенату, онъ назначилъ его вмѣстѣ съ этимъ главнымъ директоромъ ассигнаціоннаго банка, затѣмъ, указомъ, даннымъ на имя новаго генералъ-прокурора, съ его должностію соединены дѣла по тайной экспедиціи и коммисіи о сочиненіи уложенія, со всѣми къ нимъ принадлежащими чинами. При сенатѣ, кромѣ того, учреждена была школа для обученія юнкеровъ, отданная подъ дирекцію генералъ-прокурору. Изъ прежнихъ дѣлъ генералъ-прокурорскихъ изъяты только казначейскія экспедиціи, куда, наконецъ, назначенъ былъ государственнымъ казначеемъ, извѣстный графъ Васильевъ, но зато при сенатѣ учреждены экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства. Къ ней впослѣдствіи, указами на имя генералъ-прокурора, присоединены состоявшій при кабинетѣ Е. И. В. географическій департаментъ и управленіе государственныхъ лѣсовъ [2]. Замѣчательно, что въ этихъ экспедиціяхъ въ первый разъ генералъ-прокуроръ беретъ юридическій перевѣсъ надъ сенаторами; онъ начальникъ экспедиціи, тогда какъ сенаторы въ нихъ только члены. Относительно юнкеровъ, т. е. молодыхъ дворянъ, онъ является полнымъ распорядителемъ. Записка и опредѣленіе въ титулярные (т. е. еще несостоящіе на службѣ) юнкеры, такъ какъ и исключеніе изъ сего званія и лишенія преимуществъ съ оными сопряженныхъ, представляется единственно г. прокурору..... что же касается до опредѣленія по мѣстамъ коллегіи юнкеровъ, поелику сіе уже есть начало службы гражданской, то чтобъ генералъ-прокуроръ о достойныхъ и въ наукахъ экзаменованныхъ юнкерахъ представлялъ сенату, какъ и о другихъ чинахъ, для опредѣленія ихъ въ коллегію юнкерами по мѣстамъ.» Такимъ образомъ служебное дворянство снова привлекалось къ центральному управленію, но теперь уже во главѣ его стоитъ не учрежденія, какъ прежде, а всемогущее лице пер-

---

[1]) О омѣнѣ прежняго г. прокурора Самойлова, есть любопытный разсказъ въ запискахъ А. Т. Болотова, пом. въ русскомъ архивѣ за 1864 г. стр. 793.

[2]) П. С. З. 17601, 17603, 17610, 17707, 17609, 17733, 17865, 17886, 17897, 17973, 18059.

ваго министра. На этомъ не остановились мѣры Павла I. Онъ былъ недоволенъ тѣми реформами Екатерины, которыя особенно характеризуютъ ея царствованіе, именно ея преобразованіями относительно коллегій и губерній. Ему не нравилась свобода, данная дворянству и учрежденія, основанныя на земскомъ началѣ.

Рядъ указовъ лишаетъ дворянскія общества права подавать прошенія на имя государя, одного изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ, предоставленныхъ имъ жалованною грамотою, вводитъ въ дворянскія собранія губернатора, вызываетъ ихъ изъ губерній, распредѣляетъ по юнкерскимъ школамъ, а больше всего наполняетъ ими армію. Затѣмъ, недостатки казенныхъ палатъ, упущенія по части торговой, коммерческой, подали ему мысль возстановить коллегіи. Можно было подумать, что онъ желаетъ снова вызвать въ столицы коллегіальное начало, удаленное императрицею въ области. Но не такъ было на самомъ дѣлѣ; конечно, нѣкоторыя коллегіи были возстановлены; но въ какомъ видѣ явилось въ нихъ коллегіальное начало! Смѣло можно сказать, что возстановлены были не самыя коллегіи, а ихъ президенты и что, слѣдовательно, это было скорѣе торжествомъ новагó министерскаго начала, чѣмъ возвращеніе къ прежнему, коллегіальному. Это можно видѣть изъ обширной власти, предоставленной ихъ президентамъ и порядка ихъ сношеній съ государемъ [1]). Наконецъ, послѣ столькихъ лѣтъ, прошедшихъ отъ уничтоженія кабинета, произнесено было самое слово министръ; съ учрежденіемъ императорской фамиліи, генералъ-прокуроръ Куракинъ былъ назначенъ *министромъ удѣловъ*.

Если въ иныхъ отношеніяхъ Императоръ Павелъ любилъ отмѣнять нововведенія своей предшественницы, то были части управленія, гдѣ онъ доводилъ ея мысль до послѣднихъ предѣловъ. Она оставила ему сенатъ съ судебнымъ характеромъ и безъ правительственнаго значенія; сенатъ, оставленный имъ своему преемнику, не имѣлъ даже этого значенія. Постепенно утрачивается независимость его, даже какъ судебнаго мѣста. Мы видѣли выше, что судебная часть, при немногочисленномъ составѣ судебнаго сената (изъ шести департаментовъ было только два судебныхъ), при формальностяхъ и запутанности письменнагó дѣлопроизводства, была его слабою стороною и что лица, желав-

[1]) Напр. П. С. З. № 17940, 17941, 17814, 17831, 17946, 18129, 18215, 18214, 18322, 17567, 17797, 17815.

шіе его униженія, начиная съ кабинета Анны Ивановны, всегда нападали на эту сторону. Такъ случилось и теперь. Крутыя мѣры были приняты для ускоренія дѣлопроизводства. Въ первый же мѣсяцъ своего воцаренія, императоръ издалъ указъ о веденіи оберъ прокурору записки о сенаторахъ, не присутствовавшихъ въ засѣданіи, для представленія объ нихъ императору. Вслѣдъ затѣмъ, въ видахъ ускоренія дѣлопроизводства, велѣно дѣлать исполненіе по протоколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписа, прочихъ, участвовавшихъ въ рѣшеніи дѣла. Скоро возникъ вопросъ, какъ поступать въ томъ случаѣ, если въ присутствіи будетъ только два сенатора. Въ видахъ быстроты, вопросъ этотъ разрѣшенъ такимъ образомъ, что послѣ подписанія протокола двумя наличными сенаторами, подпись третьяго можетъ быть дана имъ на дому. Отъ прошлаго царствованія осталось въ сенатѣ 11476 нерѣшенныхъ дѣлъ. Такая масса занятій, требовала усиленныхъ мѣръ. Генералъ-прокуроръ составилъ докладъ, получившій Высочайшее утвержденіе, гдѣ предложены были слѣдующія мѣры. Прежде всего умножить канцелярію сената, опредѣливъ кромѣ того, особую канцелярію для общаго присутствія; для облегченія втораго департамента, часть его дѣлъ была отдѣлена въ другія департаменты, подъ тѣмъ предлогомъ, что въ нихъ меньше дѣлъ. Удобнѣе всего для этой цѣли казался четвертый департаментъ, гдѣ, какъ мы видѣли, сосредоточивались дѣла по воинскимъ коллегіямъ и который, очевидно, ни чѣмъ не былъ занятъ, благодаря полнѣйшей независимости этихъ коллегій. Но и этого превращенія департаментовъ, предназначенныхъ для административныхъ дѣлъ, въ судебные, казалось мало. Положено было учредить три временные департамента, съ цѣлію окончанія старыхъ дѣлъ. Почти всѣ департаменты, занятые судебными дѣлами, да три временныхъ судебныхъ департамента—вотъ что представляетъ теперь сенатъ; административный элементъ, распредѣленный между вліятельными лицами, фактически не существуетъ уже въ этомъ бывшемъ средоточіи всей высшей администраціи Россіи. Работа по составленію уложенія также изъята изъ его вѣдомства и вполнѣ возложена на генералъ-прокурора, на котораго Императоръ смотритъ какъ на единственнаго блюстителя закона, какъ на единственное охранительное начало въ центральной администраціи. Роль, которую прежніе генералъ-прокуроры раздѣляли съ

сенатомъ, какъ его часть, теперь вполнѣ выпадаетъ на его долю. «Возложивъ на васъ должность генералъ-прокурора, говоритъ императоръ въ одномъ изъ указовъ на имя кн. Куракина, заключающую въ себѣ повсемѣстную бдительность о благоуспѣшномъ теченіи разнаго рода дѣлъ, въ приказахъ производимыхъ и о точномъ сохраненіи законовъ, на всѣ части государственнаго управленія»..... Этимъ не ограничились мѣры, которыми императоръ хотѣлъ превратить сенатъ въ судебное мѣсто; если онъ довершилъ въ этомъ отношеніи дѣло Екатерины, то онъ пошелъ дальше; онъ измѣнилъ самый порядокъ обсужденія дѣлъ и постановленія рѣшеній въ видахъ административной быстроты. Съ этою цѣлію были употреблены двѣ мѣры, которыя кореннымъ образомъ противорѣчили видамъ Петра. Объявлено было, что судебныя мѣста будутъ отвѣчать за свои рѣшенія и, въ случаѣ неправильности ихъ, они будутъ опубликованы. Затѣмъ изданъ указъ о рѣшеніи дѣлъ въ общемъ собраніи сената по большинству голосовъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія, постановленное еще Петромъ I, основано на томъ началѣ, сдѣлавшемся съ давнихъ временъ достояніемъ юридической науки, что если есть хоть одинъ голосъ, несогласный съ мнѣніемъ большинства, онъ указываетъ на возможность разумнаго сомнѣнія въ вѣрности представленныхъ доказательствъ и сомнѣніе это можетъ оправдаться. Правосудіе слишкомъ дорожитъ непогрѣшимостію своихъ рѣшеній и питаетъ слишкомъ глубокое уваженіе къ жизни, имуществу и чести гражданина, чтобы осудить его при существованіи тѣни сомнѣнія въ его виновности. Начало это не входило въ указъ 1797 г.; быстрота требуетъ рѣшенія большинствомъ голосовъ. «Изъ дѣлъ, въ сенатѣ производимыхъ, говоритъ указъ, усматриваемъ мы, что по разногласнымъ сенаторовъ мнѣніямъ, приводятся въ остановку многія дѣла, и въ числѣ ихъ такія, по коимъ *маловажное только сомнѣніе* одного или двухъ сенаторовъ изъявляемо бываетъ.» Иногда случалось, что при переходѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе, при полученіи новыхъ доказательствъ и открытіи новыхъ обстоятельствъ, сенаторы того департамента, гдѣ прежде производилось это дѣло, измѣняли свое мнѣніе, поданное въ департаментѣ при обсужденіи его въ общемъ собраніи. Это было имъ теперь запрещено. Въ прежнее время, когда сенатъ былъ средоточіемъ не только высшаго суда, но и администраціи, не могло возникнуть серьезныхъ столкновеній

казеннаго интереса съ правосудіемъ, такъ какъ онъ былъ высшій блюститель того и другаго. Теперь, съ образованіемъ администраціи въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, съ своими особенными интересами, неминуемо должно было возникнуть столкновеніе между правосудіемъ, представителемъ котораго дѣлался сенатъ, съ казенными интересами, перешедшими подъ защиту разныхъ вѣдомствъ. Какъ видно, сенатъ часто слушалъ голосъ правосудія въ ущербъ этимъ интересамъ, потому что въ 1799 г. мы читаемъ указъ слѣдующаго содержанія: «для обезпеченія казенныхъ имѣній отъ неправильныхъ притязаній и ущербовъ, нужнымъ почитаемъ мы предписать, дабы ни по какому рѣшенію или опредѣленію никакая принадлежность изъ дѣйствительнаго владѣнія и вѣдомства казеннаго не отходила; но въ случаѣ такомъ рѣшенія или опредѣленія препровождались бы на ревизію, а потомъ сообщались казеннымъ палатамъ для разсмотрѣнія и представленія съ мнѣніями начальниковъ губерній въ нашъ сенатъ, который о слѣдующей отдачѣ чего либо по законамъ изъ вѣдомства казеннаго, имѣетъ вносить къ намъ на конфирмацію.» [1]).

Паденію сената не помогла и та мѣра, которая какъ будто напоминаетъ времена его наибольшаго могущества. Въ концѣ 1799 г. императоръ предположилъ учредить сенаторскія ревизіи по губерніямъ; конечно ревизія эта должна была касаться только гражданской части. Осмотръ долженъ былъ касаться трехъ пунктовъ: теченія правосудія по присутственнымъ мѣстамъ, состоянія внутренней полиціи государства и, наконецъ, вопроса о лихоимствѣ и поборахъ, характеризующихъ администрацію того времени; подобный осмотръ долженъ былъ производиться каждые три года. «Дѣлая таковое важное и пространное препорученіе сенату, яко первенствующему во всей имперіи трибуналу» императоръ выражалъ надежду, что онъ осуществитъ возлагаемыя на него обязанности. Разумѣется мѣра эта не совершенно гармонировала съ общей политикой относительно сената.

Такимъ образомъ, въ короткое время своего царствованія, императоръ Павелъ успѣлъ осуществить и довести до конца все

---

[1]) П. С. З. № 17597, 17600, 17615, 17639, 17652, 17741, 17760, 17762, 19090.

почти предположенія Екатерины II относительно центральныхъ учрежденій и, кромѣ того, положить прочное основаніе тому порядку вещей, который характеризовалъ русскую администрацію до 1855 г. Общее очертаніе будущихъ министерствъ было готово.

Коллегіи, перенесенныя Екатериною II въ области, также потерпѣли существенное измѣненіе. Они уже не составляютъ главнѣйшую инстанцію управленія, послѣ которой непосредственно слѣдуетъ сенатъ, надъ ними стоятъ новыя учрежденія, въ которыхъ можно бы видѣть возобновленіе старыхъ коллегій, если бы мы не знали, что коллегіальное начало навсегда удалено Екатериною изъ центральнаго управленія. Въ коллегіяхъ Павла I возобновлено лишь одно начало этихъ учрежденій,—должность президента. Если можно такъ выразиться, изъ губернскихъ коллегій была взята одна лишь эта должность, соединена въ одно лице общаго президента, президентъ этотъ подкрѣпленъ еще возникшимъ въ столицѣ министерскимъ началомъ и ему отдано все вѣдомство въ полномъ его составѣ въ безотчетное распоряженіе [1]), словомъ, коллегіальныя учрежденія при Павлѣ I, получили оригинальное устройство. Члены ихъ были разбросаны по разнымъ присутствіямъ въ губерніяхъ, президентъ же у нихъ былъ общій въ С.-Петербургѣ; онъ и стоялъ во главѣ всего вѣдомства. Вслѣдствіе этого, всѣ учрежденія, оставленныя Россіи Петромъ Великимъ, распались на форму, организацію, которая перешла въ провинцію и дѣйствительную власть, сосредоточившуюся въ столицѣ, въ лицѣ министровъ и президентовъ мнимыхъ коллегій. Между всѣми этими министерствами, пріобрѣтающими все болѣе и болѣе независимое положеніе, возвышается еще одинъ остатокъ прежняго времени, съ униженіемъ сената, единственное объединяющее начало въ администраціи — генералъ-прокуроръ. У него сосредоточиваются главнымъ образомъ доклады; не говоря уже, что сенатъ и подчиненныя ему коллегіи докладывали чрезъ него, даже доклады по финансовой и контрольной части, сосредоточенныя было у государственнаго казначея, подъ конецъ снова передаются ему. Рекетмейстерскія дѣла докладывались рекетмей-

---

[1]) Обыкновенно они называются уже министрами, какъ напр. министръ коммерціи князь Гагаринъ; прочія коллегіи также называются по именамъ ихъ президентовъ; мы не знаемъ уже адмиралтейской коллегіи, а знаемъ адмирала и т. д.

стеромъ, въ присутствіи генералъ-прокурора, а въ послѣдствіи просто чрезъ генералъ-прокурора. Но близко уже время, когда логическое проведеніе министерскаго начала уничтожитъ эту послѣднюю связь разнородныхъ частей администраціи, а вмѣстѣ съ этимъ и послѣдній элементъ учрежденій Петра Великаго.

Такъ осуществилось, наконецъ, въ нашей администраціи то, къ чему тщетно стремились Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ. Ошибка этихъ учрежденій заключалась въ томъ, что они желали получить въ свои руки всю власть, не измѣнивъ принципа управленія, который номинально продолжалъ существовать. Мы видѣли, какъ были организованы Петромъ I два начала, находившіяся въ безразличномъ состояніи въ нашихъ приказахъ; начало коллегіальное получило высшее развитіе свое въ сенатѣ, личное въ учрежденіи генералъ-прокурора; — соединенныя вмѣстѣ, оба начала эти продолжали дѣло старыхъ приказовъ и коллегіальное управленіе является законнымъ преемникомъ управленія приказнаго. Въ этомъ и заключалась его сила и крѣпость. Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ желали снова смѣшать эти начала, одни въ выгодахъ стараго боярства, другіе въ видахъ владычества иноземцевъ. Но они, стремясь произвести реформу, не могли еще коснуться принциповъ управленія, установленныхъ Петромъ; отбирая къ себѣ роль личнаго начала, которое должно было распредѣлиться между членами совѣта и министрами, они оставляли въ законѣ должность генералъ-прокурора, съ прежнимъ ея характеромъ; отбирая значеніе высшей коллегіи—сената, они не коснулись его организаціи, которая, во всякомъ случаѣ, была стройнѣе ихъ комбинацій. Оттого въ глазахъ общества они навсегда остались узурпаторами, явленіемъ, непризнаннымъ закономъ. Творческій умъ Екатерины иначе взялся за это дѣло. Она прежде всего, самымъ тихимъ, незамѣтнымъ образомъ постаралась измѣнить характеръ двухъ учрежденій, съ которыми ей приходилось имѣть дѣло. Мы видѣли какъ она успѣла въ своемъ намѣреніи, какъ, почти силою событій, генералъ-прокуроръ подготовилъ господство министерскаго начала, а сенатъ выдѣлился съ судебнымъ характеромъ. Черезъ тридцать лѣтъ послѣ смерти Миниха осуществилась идея, которую онъ какъ бы завѣщалъ императрицѣ. Пробѣлъ между учрежденіемъ сената и неограниченною властію монарха, писалъ онъ, можетъ

быть пополненъ только совѣтомъ, состоящимъ изъ опытныхъ и способныхъ лицъ. Между ними должны быть распредѣлены различныя вѣдомства, которымъ они будутъ давать надлежащее направленіе и, отъ имени императрицы, посылать указы во всѣ подчиненныя мѣста. Подобное учрежденіе значительно облегчитъ императрицѣ дѣло управленія. Ей остается только выбрать людей, которымъ она можетъ смѣло ввѣриться.

Учрежденіе Министерствъ. — Заключеніе.

Всѣмъ извѣстенъ манифестъ, изданный императоромъ Александромъ I при вступленіи на престолъ; онъ обѣщаетъ своимъ подданнымъ продолженіе царствованія его великой бабки. Дѣйствительно, тотчасъ важнѣйшіе акты, изданные ею и уничтоженные въ предшествующее царствованіе — жалованная грамата дворянству, городовое положеніе и т. д. были возстановлены во всей ихъ силѣ. Возстановить дѣло Екатерины въ областныхъ учрежденіяхъ было весьма удобно. Ея мысли относительно губерніи выражены въ такихъ точныхъ формахъ, основа этихъ учрежденій—возникающее земство, была такъ наглядна, что стоило только подтвердить граматы покойной императрицы и дѣло могло продолжаться само собою. Совершенно иное представляли центральныя учрежденія. Практическая дѣятельность Екатерины обозначила только путь, которымъ она желала ихъ вести. Но не было ни одного законодательнаго акта, закрѣпившаго это намѣреніе. Кто поручится что усиленіе должности генералъ-прокурора съ министерскимъ характеромъ, учрежденіе другихъ министерскихъ должностей, не было лишь временною мѣрою, вызванною временными же потребностями? Извѣстно что императрица занималась сочиненіемъ наказа Сенату; но что заключалось въ этомъ наказѣ? Этого никто, быть можетъ, не зналъ. Всѣ знали, однако, что императрица считала себя непосредственною преемницею Петра и свои реформы продолженіемъ его реформъ. Этого же мнѣнія держались всѣ лица, которыхъ служебное поприще совершилось подъ ея руководствомъ. Всѣ государственные люди ея временъ, и сенатъ искренно вѣрили этому. Изъ нихъ сложилась партія, для которой продолжать царствованіе Екатерины въ отношеніи къ центральнымъ учрежденіямъ, значило въ тоже время продолжать дѣло Петра; для осуществленія этой мысли слѣдовало возстановить прежнее значеніе Сената,

униженное, по ихъ мнѣнію, только въ послѣднее царствованіе, дать этому сенату туже власть и вліяніе на всѣ части управленія, какія онъ имѣлъ въ системѣ Петровскихъ учрежденій. Это была партія вельможъ и государственныхъ людей прежняго времени, екатерининскихъ орловъ; много громкихъ именъ принадлежали сюда; Потоцкій, Трощинскій, Державинъ, Завадовскій, Воронцовъ и вся эта фаланга людей, украшающихъ лѣтописи нашей литературы, ряды аристократіи, списокъ политическихъ людей. Эти люди жили тою жизнью, какою жила вся образованная Россія XVIII ст. Для нихъ все лучшее, все полезное для государства связывалось съ великими именами Петра и Екатерины; Органическое развитіе этихъ идей было единственно полезною мѣрою, какую они могли посовѣтывать новому государю. Рядомъ съ ними прокладывала себѣ дорогу другая партія. Она была немногочисленна, но ближе всѣхъ стояла къ престолу: личныя симпатіи молодаго императора обѣщали ей блестящую будущность. Идеи ея имѣли мало общаго съ тѣмъ, что дѣлалось въ Россіи; люди эти не прошли политической и административной жизни Россіи. Въ прежнее время они не имѣли мѣста въ практической дѣятельности своего отечества. Но за то они вполнѣ отдались умственному и политическому круговороту западной Европы. Тамъ было ихъ истинное отечество. Съ напряженнымъ вниманіемъ слѣдили они за постепеннымъ развитіемъ идей, выражавшихся то въ книгахъ, брюшюрахъ, памфлетахъ, газетахъ, то въ потрясающихъ событіяхъ революціи, консульства и, наконецъ, Имперіи. Мысль ихъ формировалась, укладывалась въ категоріи западно европейскаго человѣка; чувство привыкло искать идеаловъ въ западной жизни. Какое значеніе могла имѣть для нихъ мелкая національная жизнь, лица, дѣйствовавшія въ узкой сферѣ отечественной политики, въ сравненіи съ этими титанами міроваго прогресса, героями всемірныхъ событій? Ихъ желанія, ихъ задушевныя помышленія группировались подлѣ вопросовъ, поднятыхъ этими людьми, стремились участвовать въ ихъ разрѣшеніи. Сюда принадлежали тѣ лица, которыя пользовались личною дружбою императора, но были пока далеки отъ государственныхъ дѣлъ—Новосильцевъ, Строгоновъ, Кочубей. Обѣ эти партіи вращались въ высшихъ сферахъ общества, смѣло смотрѣли впередъ, не замѣчая, что подлѣ нихъ незамѣтно работаетъ другая партія, которая своеобразно смотритъ и на время Петра и Екатерины и на западныя теоріи. Сена-

торы, старые государственные люди и молодые любимцы государя были одинаково люди идеи. Разница заключалась только въ томъ, что одни твердою ногою стояли на родной почвѣ, не хотѣли отойти отъ времени Екатерины, связывавшей ихъ съ реформами Петра и преобразованій Петра, связанныхъ съ старой Россіей; молодая аристократія, желала вовлечь Россію въ европейскую жизнь, заставить ее у себя дома разрѣшать тѣ вопросы, которые волновали тогда полсвѣта. Одни ждали отъ государя наслѣдія Петра и Екатерины, какъ они себѣ его представляли. Другіе думали получить отъ него то, до чего другіе народы дошли тяжкимъ трудомъ. Партія, которой они пока не замѣчали, желала совершенно другаго. Для нея вопросъ реформъ былъ не торжествомъ той или другой идеи, а вопросомъ ея личнаго значенія, власти, выгоды. Она сочувственно относилась къ реформѣ Петра, потому что, по ея понятію, онъ первый положилъ начало господству канцеляріи, видѣла продолженіе этого дѣла и въ реформахъ Екатерины, такъ какъ она возвысила канцеляріи до министерскаго значенія. Съ другой стороны, она съ большимъ сочувствіемъ смотрѣла какъ шумная французская революція разрѣшилась господствовомъ Наполеона и вмѣстѣ съ нимъ безотвѣтственныхъ министерствъ съ ихъ канцеляріями- Она сходилась съ обѣими аристократическими партіями; она совершенно согласилась съ одною что истинное благополучіе Россіи есть продолженіе временъ Екатерины и раздѣляла вмѣстѣ съ другою поклоненіе западу. Но тогда какъ для одной западъ, а для другой Петръ и Екатерина имѣли отвлеченное значеніе, выражавшееся въ словахъ: народное благо, общее благосостояніе, величіе Россіи и т. д., для послѣдней партіи то и другое понятіе имѣло очень опредѣленное значеніе, размѣръ котораго не переходилъ дальше ея канцеляріи. Сюда принадлежало все, что сосредоточилось въ центральныхъ управленіяхъ послѣ того, какъ реформы Екатерины удалили коллегіи и старое служилое сословіе въ области.

Императоръ по очереди выслушалъ каждую изъ этихъ партій; которая изъ нихъ взяла верхъ? Это очевидно изъ того, что результатомъ всѣхъ этихъ совѣтовъ было учрежденіе министерствъ. Но во всякомъ случаѣ путь, которымъ совершилась эта важная реформа, ея значеніе для должности сената и генералъ-прокурора требуетъ внимательнаго изученія.

5 Іюня 1801 г. императоръ далъ сенату указъ о сочиненіи о-

собаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его, для утвержденія ихъ силою закона на незыблемомъ основаніи. Указъ этотъ былъ сигналомъ для партіи прежнихъ государственныхъ людей. Каждый изъ нихъ счелъ своею обязанностію составить мемуаръ; изъ суммы этихъ мемуаровъ была наконецъ составлена записка, поданная на Высочайшее усмотрѣніе. Важные вопросы предстояло разрѣшить сенаторамъ. Почему со времени Петра I сенатъ не могъ установиться на незыблемыхъ основаніяхъ и прошелъ чрезъ рядъ колебаній,кончившихся его паденіемъ. Что такое былъ сенатъ по мысли Петра. Каковы были элементы, заключавшіеся въ немъ. Какія историческія и политическія событія вліяли на его преобразованія—все это были важные вопросы, требовавшіе внимательнаго разсмотрѣнія [1]). По словамъ одного изъ любимцевъ Императора, онъ нетерпѣливо желалъ приняться за передѣлку Сената. На первый разъ поручено было графу Завадовскому подготовить это дѣло, представить картину сената, съ тѣмъ чтобы на ея основаніи отыскать лучшія средства для упорядоченія этого учрежденія. Графъ Завадовскій и всѣ лица, призванныя дать свое мнѣніе, поспѣшили доставить свои записки и 5 Августа тогоже года, сенатскій мемуаръ былъ представленъ на усмотрѣніе императора. Какъ должны были отнестись къ этому вопросу члены сената и государственные люди прежняго времени, можно было уже предвидѣть съ самаго начала. Они стояли на почвѣ историческихъ идей. Для нихъ учрежденіе сената служило высшимъ выраженіемъ государственныхъ понятій великаго преобразователя Россіи; этимъ идеямъ Россія обязана тѣмъ, чѣмъ она сдѣлалась въ теченіи XVIII ст. Дальнѣйшій прогрессъ зависѣлъ, слѣдовательно, отъ возвращенія къ этимъ идеямъ. Въ чемъ-же они состояли по мнѣнію Сената? почему они не осуществились вполнѣ при преемникахъ Петра?

Прежде всего мы прослѣдимъ общую сенатскую записку, такъ какъ въ нее вошли всѣ мнѣнія всѣхъ сенаторовъ, кромѣ Державина. Нѣкоторые вопросы, подробно развитые въ отдѣльныхъ запискахъ, мы прослѣдимъ по нимъ.

Въ указѣ 5-го Іюня Сенатъ видитъ возвращеніе къ идеямъ

---

[1]) Относительно этихъ любопытныхъ работъ, см. статью г. Богдановича въ Вѣстникѣ Европы т. I, 1866 г. и мемуары разныхъ сенаторовъ и самаго сената въ разныхъ частяхъ «чтенія о ист. и др. Росс.»

Петра В. Онъ не можетъ скрыть своего удовольствія по поводу этого обстоятельства. «О достопамятный указъ 5 Іюля! восклицаетъ онъ. Чрезъ столѣтіе Александръ I съ Петромъ I встрѣчается единомысліемъ о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ Его дѣйствовало бы на всѣ дѣла имперіи.» Сосредоточеніе въ немъ всѣхъ властей въ самомъ обширномъ размѣрѣ—вотъ кругъ будущей реформы, предлагаемой Сенатомъ Для подкрѣпленія своихъ мнѣній онъ обращается къ исторіи Сената, къ различнымъ моментамъ его развитія, къ послѣдовательному паденію, возвышенію и колебаніямъ. «Взойдемъ отъ настоящей тѣни того первой эпохи Россійскаго сената, въ которой былъ онъ полномоченъ, и въ тѣ періоды, въ которые паче и паче сталъ безгласенъ и невластенъ.» Исторія петровскаго сената занимаетъ его довольно долго; съ большою точностію старается онъ опредѣлить его значеніе въ первую эпоху преобразованій. Нельзя не замѣтить здѣсь преобладанія, вошедшей уже къ намъ теоріи раздѣленія властей. Но все таки въ запискѣ этой много національнаго политическаго такту. Назначеніе сената, по мнѣнію составителей записки, состоитъ въ наблюденіи за единообразнымъ исполненіемъ закона и общимъ направленіемъ всей администраціи, «яко средоточіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ.» Онъ исчисляетъ всѣ аттрибуты, данные Петромъ сенату съ этою цѣлію. Описываетъ его организацію, равенство голосовъ, необходимость единогласнаго рѣшенія, вліяніе его на служилое сословіе, на всю государственную службу. «До самой кончины сего безсмертнаго государя, сенатъ пребылъ въ полномочіи, установленномъ своимъ учредителемъ, пріобрѣтая вящщую довѣренность его, а по оной почитаемъ всенароднымъ уваженіемъ.» Затѣмъ онъ излагаетъ замыслы Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета, останавливается на значеніи сената въ царствованіе Елисаветы Петровны, проходитъ почти молчаніемъ царствованіе Екатерины и прямо переходитъ къ униженію сената. Причины его онъ видитъ въ вліяніи злонамѣренныхъ и своекорыстныхъ лицъ на государей, поддававшихся ихъ совѣтамъ. Съ особенною силою высказываетъ это графъ Завадовскій въ своей запискѣ. Каждое слово этого превосходнаго гражданина и способнаго государственнаго человѣка, дышетъ любовію къ закону и къ значенію того учрежденія, которое онъ справедливо считалъ главнѣйшимъ хранителемъ закона. «Хотя отъ самой кон-

чины Петра I, во всѣ времена властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностію государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ властвовать, но никогда толико не успѣли въ униженіи сената, какъ въ послѣдніе годы (т. е. въ царствованіе императора Павла I). Безъ напряженія можемъ уподобить его немощному тѣлу въ такія времена, когда онъ не видѣлъ у себя предсѣдательствующими государей и отношенія его къ нимъ шли не чрезъ самихъ членовъ, а чрезъ третьи руки. Въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшить въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опровер;кеніе кореннаго права что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло. Тутъ сенатъ въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ въ своихъ рѣшеніяхъ апелляція, *подобно суднымъ мѣстамъ*, и даже опубликованъ назначенный къ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что Г. Рекетмейстеръ, учрежденный отъ Государя Петра I для принятія въ сенатъ прошенія на коллегіи, началъ принимать просьбы на сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ. По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ перевершивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно!»

Если графъ Завадовскій видѣлъ причины паденія сената въ проискахъ различныхъ временщиковъ, другой сенаторъ, знаменитый Державинъ, искалъ причинъ этого въ темнотѣ и запутанности властей, сосредоточенныхъ въ сенатѣ, разграничить которыя не успѣлъ Петръ Великій. «По частымъ его отлучкамъ и разнымъ великимъ занятіямъ, не имѣлъ онъ времени (какъ думать должно) учредить его права на совокупномъ и недвижимомъ основаніи: а по тогдашнимъ простымъ правамъ, будучи со всѣми въ свободномъ и личномъ обращеніи, не имѣлъ, быть можетъ, и нужды раздѣлить сіи власти между собою.» Въ этой теоріи властей, нераздѣленныхъ Петромъ, виденъ уже ученикъ Екатерининскаго времени и XVIII вѣка. По его мнѣнію власти, которыя слѣдуетъ строго разграничить въ каждомъ правленіи суть законодательная, судебная, исполнительная и оберегательная. Мы видѣли выше, что такое была власть оберегательная въ русской администраціи. Непонятно только почему Державинъ выдѣлилъ изъ нея власть судебную, которая составляла одно изъ средствъ прежняго охрани-

тельнаго сената для повсемѣстнаго водворенія правосудія. По мнѣнію Державина, Петръ отчетливо выдѣлилъ только одну власть оберегательную, сосредоточенную, какъ онъ предполагалъ, въ лицѣ генералъ прокурора. Насколько это мнѣніе справедливо, можно видѣть изъ предъидущаго изложенія исторіи этой власти. Но Державинъ принимаетъ свое положеніе за дѣйствительный фактъ и дѣлаетъ изъ него много выводовъ. Власть оберегательная, выдѣленная изъ всѣхъ другихъ, быстро поглатила ихъ. «Сія власть, по праву начальства своего подъ канцеляріей сената, по кончинѣ его, во время царствованія императрицы [1]), имѣя свободный и единственный доступъ къ престолу, вмѣстила въ себѣ другія силы и власти.... Но какъ невозможно, чтобъ въ одномъ человѣкѣ оберегательная власть была также властью судебною, исполнительною и законодательною, то естественно, что законодательная власть иногда не предусмотрѣла, судебная погрѣшила, исполнительная и въ правомъ дѣлѣ упустила, оберегательная же, нося всѣ оныя власти въ себѣ, сама на себя доносить не стала. А присовокупивъ къ тому, что многія мѣста неподчинены будучи сенату, дѣйствовали не въ общемъ кругѣ дѣлъ, а частію по одному предмету разнообразно, отъ чего всѣ вообще оныя государственныя же власти яко пружины политическаго тѣла, совокупно къ одной цѣли дѣйствовать, другъ друга побуждать и подкрѣплять перестали, духъ равнодушія овладѣлъ членами сената; верховное правительство цѣлой Имперіи охладѣло въ своей ревности и, изнемогши въ дѣятельности своей, потеряло свою важность.» Еслибы Державинъ изслѣдовалъ какое вліяніе на Россію имѣла эта теорія раздѣленія властей, онъ бы не видѣлъ причинъ упадка сената въ томъ, что эти власти не были разграничены. Для насъ важно только то, что, въ концѣ концевъ, онъ приходитъ къ необходимости сосредоточить всѣ власти по прежнему въ сенатѣ. Его проектъ по современнымъ извѣстіямъ, сообщаемымъ г. Богдановичемъ, не вошелъ въ составъ сенатской записки, представленной государю.

---

[1]) Если Державинъ предполагаетъ что власть генералъ прокуроровъ усилилась послѣ смерти Петра I, то это самое странное незнаніе исторіи; неужели время кабинета и в. т. совѣта онъ считаетъ періодомъ могущества генералъ прокурора?

Дѣйствительно, выводы этой записки весьма мало говорятъ о разграниченіи властей.

Проектъ сената весьма категорически говоритъ о возвращеніи къ сенату временъ Петра I и Елисаветы. «Сенатъ по основанію своему есть первое государственное правительство, снабженное отъ государя и законодателя силою и всею исполнительною властію, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами въ Имперіи и высшей надъ собой власти не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лице въ немъ предсѣдательствуетъ. Должность и обязанность его по присягѣ подданнической, предохранять права и преимущества своего самодержавца, соблюдать законы, пещись всемѣрно о исполненіи воли и повелѣній Государя, всякой вообще пользѣ народной, и о теченіи законнаго правосудія повсемѣстно; изъ сихъ правъ изливается преимущество, чтобы повелѣнія его исполняемы были, какъ именные Государя указы.

«По симъ правамъ принадлежитъ ему ходатайство у престола по всякимъ народнымъ нуждамъ и, въ случаѣ потребъ государственныхъ, докладывая Императорскому Величеству, прибавлять по статьямъ доходовъ необходимую прибавку платы или податей, чего не могъ бы ни основательно, ни уравнительно расположить, если не будетъ имѣть у себя полныхъ свѣдѣній о всѣхъ частяхъ государственной экономіи. Отъ сихъ поръ слѣдуетъ и то что судъ и расправа *верховнымъ образомъ* принадлежатъ сенату, по входящимъ въ оный гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ. Ибо, сколько невозможно одному Государю, по словамъ Петра Великаго, удовлетворять всѣмъ первымъ, столько по вторымъ не свойственно священному сану монарха своимъ подписомъ утверждать казни; законы осуждаютъ, законы наказываютъ, но драгоцѣннѣйшее право помиловать и простить остается неограниченно во власти Государя».

Такъ очертилъ самъ сенатъ кругъ своей дѣятельности, какъ высшаго контролирующаго, охраняющаго и направляющаго начала. Для достиженія этой великой цѣли, онъ просилъ возстановить правила дѣлопроизводства и организацію, установленную Петромъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія должно быть возстановлено въ полной силѣ; доступъ сената къ Государю долженъ быть невозбранный; при докладѣ дѣлъ Государю, всякій разъ присутствуютъ по крайней мѣрѣ два сенатора. Каждый сенаторъ

имѣетъ право докладывать ему объ усмотрѣнномъ злоупотребленіи и государственномъ вредѣ.

Всѣ эти соображенія поступили на соображеніе комитета, собиравшагося подъ предсѣдательствомъ самаго Государя. Какъ долженъ онъ былъ принять мнѣніе сената? Г. Богдановичъ прекрасно рисуетъ намъ состояніе умовъ въ той части молодежи, которая окружала юнаго императора (Вѣст. Евр. т. I, стр. 169). Мы дозволимъ себѣ представить здѣсь эту мѣткую характеристику, изъ которой можно видѣть почему многое изъ предположеннаго въ первую эпоху царствованія Императора Александра I не удалось въ послѣдствіи. «Молодые люди, окружавшіе Императора Александра I, пользуясь бездѣйствіемъ старшихъ, окружали престолъ и съ самонадѣянностію, свойственною невѣденію и неопытности, порицая всѣ уставы и законы, существовавшіе въ Россіи, считали ихъ отсталыми и отживавшими свой вѣкъ. Полагая что достаточно было природныхъ способностей, сознаваемыхъ ими въ самихъ себѣ, чтобы сдѣлаться законодателями, полководцами, просвѣтителями милліоновъ людей, они вызывались начертать законы болѣе совершенные, болѣе благодѣтельные, что однакожъ не мѣшало имъ съ непостижимою неосновательностію подрывать уваженіе ко всѣмъ уставамъ, разглагольствуя о свободѣ и равенствѣ, въ самомъ превратномъ и уродливомъ смыслѣ»... Другими словами, если старые государственные люди поняли обѣщаніе Императора царствовать по духу и сердцу великой Екатерины, какъ намѣреніе управлять страною на основаніи идей двухъ великихъ своихъ предшественниковъ и при содѣйствіи лучшихъ силъ націи, молодежь это поняла такимъ образомъ, что Императоръ собирается принести западнымъ идеямъ дань еще обильнѣйшую, чѣмъ Екатерина. Историческія начала для нихъ имѣли мало значенія; такъ отнеслись они и къ проекту сенаторовъ. Докладъ былъ порученъ извѣстному Новосильцеву. Онъ разсмотрѣлъ всѣ проекты, какъ всего сената въ совокупности, такъ и отдѣльныхъ сенаторовъ и составилъ изъ нихъ одно цѣлое, чтобы все вмѣстѣ подвергнуть критикѣ. «Основою принциповъ, возвѣщенныхъ г. Новосильцевымъ, служила мысль, что сенатъ не можетъ быть разсматриваемъ какъ законодательный корпусъ, что въ началѣ его основанія, даже Петръ не довѣрялъ ему своей власти иначе, какъ только для пользованія подъ своимъ предсѣдательствомъ, т. е. подъ своимъ управленіемъ, ибо президентъ, имѣющій власть

въ своихъ рукахъ, не можетъ имѣть съ своими подчиненными другихъ отношеній, какъ отношеній хозяина къ управляющему. Подобная же организація не позволяетъ думать о врученіи столь важной власти собранію, которое уже по своему составу не можетъ заслуживать довѣрія націи, и которое будучи наполнено людьми, назначенными властію, недопускаетъ и мысли объ участіи большинства общества въ изданіи тѣхъ законовъ, которые выходятъ изъ рукъ этого собранія. Съ другой стороны, если Императоръ дастъ сенату значительныя права, то кромѣ вышесказанныхъ неудобствъ, онъ можетъ связать себѣ руки, такъ что не будетъ въ состояніи выполнить всего того, что онъ предполагаетъ на пользу націи, ибо встрѣтитъ въ невѣжествѣ этихъ людей препятствія, которыя могутъ повлечь за собою опасныя послѣдствія въ случаѣ борьбы, всегда вредной между верховною властію и ею назначенными службами. Всѣ эти соображенія привели г. Новосильцева къ тому заключенію, что слѣдуетъ ограничиться въ отношеніи сената судебною властію, но такъ чтобы онъ пользовался ею самымъ широкимъ образомъ, съ полною независимостію отъ опеки прокуроровъ и генералъ прокуроровъ». На такихъ началахъ была основана критика новыхъ людей; сенатъ не могъ быть законодательнымъ корпусомъ, потому что они не могли остановиться на опредѣленномъ учрежденіи, вслѣдствіи ихъ крайне сбивчивыхъ и неопредѣленныхъ надеждъ. На мѣстѣ стараго сената имъ виднѣлось народное представительство. Широкая исполнительная власть, предоставленная этому «собранію бояръ», могла воспрепятствовать ихъ широкимъ соціальнымъ планамъ, для которыхъ необходимо было сосредоточеніе административной власти въ немногихъ рукахъ. Но за то сенатъ, надѣленный высокой судебной властію льстилъ ихъ теоріямъ; англійскій, американскій, старый французскій судъ представляли имъ готовые образцы. Комитетъ твердо рѣшился предоставить сенату одну судебную власть. Между всѣми членами комитета былъ лишь одинъ человѣкъ, сознавшій все значеніе сената для Россіи. Это былъ самъ государь. На всѣ доводы своихъ совѣтниковъ, онъ отвѣчалъ, что истинный характеръ власти сената состоялъ въ томъ, что онъ могъ имѣть свѣденія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціею, чтобы имѣть на нее вліяніе сверху. Онъ видѣлъ слѣдовательно, что сенатъ, дурно или хорошо, осуществлялъ задачу, необходимую во всякомъ благоустроен-

номъ правительствѣ, задачу учрежденія, гдѣ законъ находилъ защиту, произволъ преграду, гдѣ препятствовали превращенію отдѣльныхъ вѣдомствъ въ самостоятельныя почти государства, гдѣ государственныя преданія страны находили охранителей и истолкователей, словомъ что онъ былъ охранительнымъ учрежденіемъ въ лучшемъ и широкомъ смыслѣ этого слова. Но совѣтники были неуступчивы; самое слово—охранительная власть, не имѣла для нихъ опредѣленнаго значенія. На всѣ замѣчанія Императора они отвѣчали самыми новыми теоріями. Охранительная власть въ рукахъ сената, говорили они, будетъ призрачна, ибо истинное охраненіе заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи. Политическій строй и организація общественнаго мнѣнія въ странѣ, гдѣ образованнѣйшіе его представители не выдерживали даже такого скромнаго контроля, каковъ былъ контроль сената!

Какъ бы то не было, но 8 сентября 1802 г., представленіе сената было утверждено въ главнѣйшихъ своихъ частяхъ и вошло въ составъ указа, даннаго сенату о его правахъ и обязанностяхъ [1]). На основаніи этого указа сенатъ былъ признанъ «верховнымъ мѣстомъ Имперіи»: ему подчинены всѣ присутственныя мѣста; онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія. Онъ долженъ наблюдать за сборомъ податей и расходами штатными, имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденія общаго спокойствія и тишины и прекращенія всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ и т. д.» Словомъ, надежды сенаторовъ, по видимому, должны были осуществиться; но не такъ было на самомъ дѣлѣ.

Съ одной стороны, какъ мы уже замѣтили, лица, наполнявшія собою присутственныя мѣста и канцеляріи, видѣли продолженіе петровской эпохи въ формальномъ подраздѣленіи всей администраціи на отдѣльныя вѣдомства; съ другой, эта же партія сошлась съ молодыми совѣтниками государя въ одномъ пунктѣ, именно въ неограниченномъ полномочіи лицъ, стоящихъ въ главѣ этихъ вѣдомствъ. Для однихъ подобная мѣра была полнымъ торжествомъ канцелярскаго порядка, для другихъ подобное полномочія представляло перспективу осуществленія многихъ реформъ, безъ опа-

---

[1]) П. С. З. № 20405.

сности встрѣтить сопротивленіе отъ «этихъ невѣжественныхъ людей,» засѣдавшихъ въ сенатѣ.

Двумя актами была достигнута эта цѣль, въ два пріема былъ окончательно отмѣненъ прежній порядокъ и организованъ новый. Эти акты были первоначальное учрежденіе министерствъ 1802 и окончательное ихъ образованіе въ 1810 г.

Въ одинъ день съ изданіемъ указа, возстанавливающаго права сената, 8 сентября 1802 г., издано было первое учрежденіе министерствъ [1]); главнѣйшимъ мотивомъ къ этому учрежденію выставляется желаніе слѣдовать «великому духу преобразователя Россіи Петра І-го» и лучшимъ къ этому средствомъ считается «раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣденію избранныхъ нами министровъ.»

Что такое были новые министры? Мы видѣли, что въ царствованіе Императора Павла І въ средѣ центральныхъ учрежденій появляются вновь коллегіи. Появленіе коллегій этихъ удовлетворяло потребности раздѣлить части управленія по различнымъ вѣдомствамъ, которыя до тѣхъ поръ поручались тому или другому лицу, безъ особенныхъ на то основаній, соединялись, раздѣлялись, безъ всякихъ правилъ, другими словами, введеніе коллегій удовлетворила потребности нѣкоторой организаціи окрѣпшаго уже министерскаго начала. Сперанскій говоритъ, что отношенія новыхъ коллегій къ губернскимъ не были опредѣлены и отъ того происходила сильная запутанность въ сношеніяхъ административныхъ мѣстъ. Чтобы отличить ихъ отъ равныхъ имъ въ принципѣ губернскихъ учрежденій, или какъ говоритъ Сперанскій, дать имъ нѣкоторый отдѣльный образъ бытія, а вмѣстѣ и преимущество предъ губернскими палатами, признано за благо сверхъ президентовъ установить въ нихъ главныхъ директоровъ, съ правомъ непосредственнаго доклада государю. Вся дѣятельность коллегій, продолжаетъ онъ, была основана на дѣйствіи и личномъ довѣріи этихъ директоровъ. Главнѣйшія основанія были, слѣдовательно, готовы. Для закрѣпленія сдѣланнаго нужно было только провести дальше принципъ раздѣленія вѣдомствъ и поставить во главѣ ихъ главно-управляющихъ, сообщивъ имъ тотъ характеръ, какой имѣ-

---

[1]) П. С. З, № 20406.

ли самыя ихъ вѣдомства. Каждый министръ становился въ главѣ особаго, самостоятельнаго вѣдомства и въ одинаковой степени съ своими товарищами подчинялся высшему надъ нимъ правительству. Это повело за собою третій важный результатъ—принципъ равенства всѣхъ центральныхъ учрежденій, который при дальнѣйшемъ развитіи, повлекъ за собою совершенное обновленіе министерствъ, не связанныхъ уже никакимъ высшимъ учрежденіемъ.

Основаніемъ раздѣленія вѣдомствъ въ учрежденіи 1802 г., послужило дѣленіе, установленное Петромъ при учрежденіи коллегій. Именно, въ главѣ трехъ государственныхъ коллегій, съ давнихъ поръ получившихъ самостоятельность, стали министры: военный, морскихъ силъ и иностранныхъ дѣлъ; здѣсь превращеніе это не сдѣлало ничего новаго, такъ какъ эти коллегіи давно получили право непосредственнаго доклада. Коллегіи, сосредоточенныя въ казенной палатѣ, кромѣ штатсъ конторы, т. е. всѣ предметы государственнаго хозяйства, развились въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Изъ должности государственнаго казначея образовалась должность министра финансовъ. Коммерцъ и мануфактуръ коллегія подчинились министру коммерціи. Наконецъ, разграниченіе вѣдомствъ повело къ выдѣленію должности генералъ-прокурора, съ исключительно судебнымъ ея характеромъ. Въ прежнее время, когда онъ былъ главнымъ представителемъ министерскаго начала въ столицѣ, когда подъ его управленіемъ соединялись различныя вѣдомства, онъ маскировалъ это новое начало и поддерживалъ фиктивное значеніе сената. Теперь вѣдомства были раздѣлены и каждый долженъ былъ брать то, что ему принадлежитъ. Что же принадлежало ему, представителю сената, превратившагося въ судебное мѣсто, какъ не судебное вѣдомство? Дѣйствительно учрежденіе уже прямо называетъ его министромъ юстиціи. Министры не входили органически въ составъ управляемыхъ ими коллегій, они стояли какъ бы внѣ ихъ; самое коллежское устройство осталось неприкосновеннымъ, такъ что необходимое условіе министерскаго управленія, единоличный составъ, не былъ еще допущенъ въ новое учрежденіе. Вообще первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ характеръ поспѣшной работы, торопливаго желанія доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя въ самой несовершенной формѣ, съ тѣмъ чтобы впослѣдствіи дать ей болѣе совершенную организацію. Оно было временнымъ перемиріемъ новыхъ французско-канцелярскихъ съ прежними пе-

тровскими учрежденіями, перемиріемъ послѣ котораго должно было послѣдовать окончательное паденіе этихъ послѣднихъ. Вмѣстѣ съ организаціею коллегій не тронуто и верховное положеніе сената, только что дарованное ему. «Правительствующій сенатъ имѣетъ должность разсматривать дѣянія министровъ, по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями прямо отъ мѣстъ до сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять намъ докладомъ.» Министры, слѣдовательно, должны были представлять ему отчеты о своемъ управленіи, которыя сенатъ разсматривалъ и о найденномъ докладывалъ государю. Но уже Сперанскій замѣчаетъ что «отчетность эта составляла одну обрядность, ибо министры дѣйствовали бо́льшею частію по Высочайшимъ повелѣніямъ, которыя разсматривать сенатъ не имѣлъ права, слѣдовательно эти отчеты были безполезны, а потому года черезъ три и формальность эта уничтожилась. Вмѣстѣ съ этою «обрядностію» уничтожилась послѣдняя тѣнь контролирующей власти сената и дѣятельности генералъ-прокурора. Даже самая отчетность по штатнымъ суммамъ уничтожена учрежденіемъ должности государственнаго контролера.

Вмѣстѣ съ постепеннымъ ослабленіемъ объединяющей власти сената, совершилось полное подчиненіе коллегій и вѣдомствъ, входившихъ въ составъ министерствъ. Если въ отношеніи сената главная задача министерствъ заключалась въ сведеніи его контроля и его власти на одну формальную дѣятельность, въ отношеніи къ коллегіямъ задача ихъ заключалась въ превращеніи ихъ въ департаменты министерствъ съ единоличной организаціей.

Два акта довершили дѣло, начатое 1802 г. Образованіе государственнаго совѣта, куда перешли всѣ законодательные вопросы и важнѣйшія административныя мѣры и новое образованіе министерствъ [1]). Не знаемъ въ какой мѣрѣ справедливо мнѣніе Сперанскаго, что основною мыслью министерствъ 1810 было два правила: первое, не допускать между губернскимъ управленіемъ и сенатомъ никакихъ среднихъ установленій, какъ безполезныхъ и единству управленіе противныхъ; второе, министерства считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министер-

[1]) П. С. З. № 24964, 24686. §§ 197, 198, 209, 211, 220, 221, 228.

ства составныя части.» Если мысль графа вѣрна, то ее слѣдуетъ читать нѣсколько иначе, что по отношенію къ мѣстному управленію министерства замѣнили совершенно сенатъ, съ которымъ дѣйствительную и живую связь имѣли теперь одни судебныя мѣста. Это видно уже изъ того, какъ были устроены сношенія, порядокъ отчетности министровъ и изъ объема ихъ власти. Всѣ отчеты теперь должны составляться по департаментамъ, откуда они переходятъ къ министру, подъ руководствомъ котораго составляется общій отчетъ. Отчеты о всѣхъ дѣлахъ вносятся въ государственный совѣтъ, разсматриваются въ его департаментѣ, и съ примѣчаніями его поступаютъ на уваженіе общаго собранія, и потомъ передаются письменно во всеобщее извѣстіе. Всѣ министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти; министрамъ предоставляется право опредѣленія и увольненія чиновниковъ, высшихъ представляя верховной власти, а нисшихъ собственною властію. Надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ, въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должностей и преданіе суду, въ случаѣ важныхъ преступленій, разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; принятіе всѣхъ мѣръ нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра. Они имѣютъ право представлять о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмѣнѣ стараго; всѣ эти предложенія должны поступать въ государственный совѣтъ. Сверхъ предметовъ, требующихъ новаго устава или учрежденія, министры вносятъ на уваженіе государственнаго совѣта, предметы внутренняго управленія, требующія отмѣны, и ограниченія или дополненія прежнихъ положеній. Дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго смысла, общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ они подлежать предварительному общему соображенію. Ежегодныя смѣты общихъ государственныхъ расходовъ и приходовъ, способы ихъ управленія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіи года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры. Отчеты всѣхъ министерствъ въ управленіи принадлежащихъ имъ частей вносятся сюда-же.

Не надо имѣть особенной политической проницательности чтобы видѣть, такимъ образомъ, что въ вѣденіи министерствъ и новаго совѣщательнаго собранія органически сосредоточились тѣ дѣла, которыя въ теченіи XVIII ст. принадлежали дѣйствительному управленію правительствующаго сената, подъ надзоромъ и направленіемъ всемогущей должности генералъ-прокурора.

Русская администрація вступила въ новый фазисъ развитія, характеризуемый полною самостоятельностію отдѣльныхъ вѣдомствъ, отсутствіемъ той дѣятельности, которая сосредочивалась въ лицѣ генералъ-прокуроровъ. Мы слишкомъ еще близко стоимъ къ этому порядку вещей, интересы этихъ учрежденій говорятъ еще слишкомъ живо и громко, чтобы мы рѣшились произнести объ нихъ свое сужденіе. При томъ это перешло бы за предѣлы нашей задачи, которая состояла въ томъ, чтобы прослѣдить учрежденіе сената и въ особенности должность генералъ-прокурора до той поры, когда первый окончательно выдѣлился въ судебное мѣсто, и второй, раздѣлявшій участь того учрежденія, при которомъ онъ состоялъ, превратился въ министра юстиціи; это и совершилось учрежденіемъ министерствъ. Развитіе и роль ихъ, далеко еще неоконченныя, должны составить задачу отдѣльнаго изслѣдованія. Мы закончимъ эту главу тѣмъ, чѣмъ ее наполнили—выпиской.

«Многія происходили сужденія о вопросахъ: министерское или коллегіальное управленіе полезнѣе Россіи. Каждое изъ сихъ сужденій представляетъ хорошую и дурную сторону. Управленіе министровъ можетъ имѣть болѣе скорости въ исполненіи, обнимать въ большей раздробительности предметы, представлять лучшую надежду къ успѣху въ отправленіи подвѣдомственныхъ дѣлъ, если министръ соединяетъ въ себѣ всѣ качества, потребныя для его сана. Съ другой стороны, опытъ доказалъ, что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министровъ безпрестанно измѣняется система управленія, чего въ благоустроенномъ государствѣ допускать не должно и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему дѣлъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границы ввѣренной ему власти, что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы; что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ

чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали ранновременно пенсіи, аренды, ордена повышенія чинами; что всѣ сіи награды, получаемыя преимущественно служащими въ министерствахъ, возбуждаютъ уныніе и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а паче губернскихъ, неимѣющихъ особаго покровительства.... Наконецъ коллегіальное управленіе я считаю полезнымъ уже потому, что Россія къ нему привыкла и что оно сообразно съ духомъ учрежденія о управленіи губерній.»

Теперь уже прошло много лѣтъ послѣ учрежденія Министерствъ. Россія успѣла уже привыкнуть къ этому порядку, какъ она прежде привыкла къ коллегіямъ. Но тѣмъ не менѣе, слова почтеннаго государственнаго человѣка достаточно обдуманы, вѣски и провѣрены опытомъ, чтобы и теперь остановить вниманіе каждаго, кто серьезно думаетъ о благосостояніи нашего великаго отечества.

Мы прошли чрезъ длинный рядъ историческихъ и законодательныхъ фактовъ. Въ теченіи всего нашего изложенія, мы старались ни на минуту не покидать сферу фактовъ, область практической жизни; факты эти навели насъ на нѣкоторыя общія соображенія; въ ихъ послѣдовательности мы успѣли усмотрѣть нѣсколько началъ, руководившихъ всѣмъ административнымъ движеніемъ XVIII ст. Теперь необходимо, въ немногихъ чертахъ, резюмировать эти общія начала, съ тѣмъ чтобы еще разъ взглянуть на пройденный нами путь и нагляднѣе показать общую связь изложенныхъ здѣсь событій.

Старая русская администрація, извѣстная подъ именемъ приказнаго управленія, покоилась на крѣпко организованной массѣ служилаго сословія, котораго историческое образованіе, понятія, преданія придали всей администраціи совершенно особенный характеръ. Распредѣленіе должностей, порядокъ подчиненія служащихъ, составъ приказовъ, обусловливались не законодательною дѣятельностію верховной власти, а органическимъ строемъ самаго служилаго сословія. Отсюда же проистекало то смѣшеніе двухъ формъ, выработанныхъ западною теоріею подъ именемъ бюрократическаго и коллегіальнаго начала, смѣшеніе, которое многіе юристы и публи-

цисты называютъ хаосомъ, но вполнѣ соотвѣтствовавшее средѣ, въ которой оно существовало. Выдѣленіе этихъ двухъ началъ сдѣлалось задачею Петра I, видѣвшаго въ немъ главнѣйшее средство къ пополненію всѣхъ недостатковъ. Но которому изъ этихъ началъ предоставить преобладающее значеніе? Съ самаго начала Петръ склонился въ пользу начала коллегіальнаго. Личное начало, преобладавшее въ духѣ древне-русской администраціи, было для него синонимомъ произвола и безконтрольности. Съ жаромъ принялся онъ организовать служилое сословіе въ коллегіальныя учрежденія, которыя прежде всего появились въ мѣстномъ управленіи, наиболѣе страдавшемъ отъ произвола воеводъ; какъ обще-связующее начало этихъ учрежденій появилась коллегія сената, гдѣ сосредоточились всѣ вопросы высшаго управленія. Личному началу была отведена надзирающая роль въ системѣ фискаловъ, которые служили живою связью между мѣстными учрежденіями и сенатомъ, какъ блюстители государственныхъ интересовъ, подчиненные высшему ихъ блюстителю—сенату. Но они были устранены отъ дѣйствительнаго управленія, отъ участія въ дѣлахъ, а вмѣстѣ съ ними было устранено отъ управленія и личное начало. Дальнѣйшій опытъ привелъ преобразователя къ другимъ соображеніямъ. Для мѣстнаго управленія онъ не нашелъ служилаго сословія; сосредоточенное въ столицѣ и въ арміи, оно не образовало еще мѣстнаго владѣльческаго сословія. Необходимость личнаго начала, которое онъ совсѣмъ было оставилъ, высказалось самымъ энергическимъ образомъ. Продуктомъ этого было учрежденіе коллегій и организація личнаго начала въ лицѣ генералъ прокурора.

Выдѣливъ и организовавъ эти два существенныя начала всякой организаціи, Петръ не уничтожилъ однако самаго принципа приказнаго управленія, который, какъ извѣстно, выражался въ системѣ порученій, и былъ результатомъ полнаго, безграничнаго довѣрія, единства между царемъ и служилымъ сословіемъ, какъ представителемъ земли. Учрежденія Петра I только привели въ порядокъ этотъ хаосъ старой администраціи, гдѣ личное и коллегіальное начало являлись не элементами государственнаго быта, а результатомъ служебныхъ удобствъ и родовыхъ отношеній. Но организація эта нисколько не ослабила приказнаго начала, а напротивъ, дала ему больше правильности и больше крѣпости.

После смерти его началось двоякое движеніе; одно стремилось придать администраціи прежній личный характеръ, и смѣшать два выдѣленныя имъ начала, это была попытка верховнаго тайнаго совѣта; другое стремилось оставить коллегіальному началу только судебную власть и формальное участіе въ администраціи, сосредоточивъ всю силу дѣйствительнаго управленія въ лицѣ немногихъ министровъ, слѣдовательно дать активное значеніе личному началу, которое Петръ поставилъ сначала въ наблюдательное положеніе, а послѣ допустилъ къ управленію, но только какъ часть коллегіи. Объ этомъ старался кабинетъ въ царствованіе Анны Ивановны и въ управленіе Миниха. Царствованіе Елисаветы Петровны стоитъ на границѣ двухъ эпохъ. Съ одной стороны, она возвращается къ системѣ Петра I, возвращается къ управленію сенатомъ съ его приказнымъ характеромъ. Но съ другой, подъ этимъ управленіемъ происходитъ важный соціальный переворотъ, подготовившій паденіе прежней системы. Служилое сословіе постепенно роспускается въ области, гдѣ, такимъ образомъ, складывается обширный классъ, опирающійся на состояніе и происхожденіе. Напротивъ, столицы пустѣютъ, потому что служилое сословіе или въ арміи или въ области; учрежденія постепенно превращаются въ канцеляріи этихъ учрежденій. Въ такомъ видѣ застала русское общество и администрація Екатерины II. Государственное воспитаніе русскаго народа было кончено. Послѣднимъ актомъ предшествующаго царствованія было освобожденіе перваго государственнаго сословія отъ того тягла, которое оно несло въ теченіи нѣсколькихъ столѣтій. Очевидно что задача государства становилась иная. До сихъ поръ каждое сословіе на своемъ мѣстѣ работало для государства, теперь государство, устами Екатерины, объявило что общее благо, въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, становится его задачею. Если прежде сословія должны искать службы, гдѣ государство имъ укажетъ и для этого покидали области, оставляли домъ, теперь государство приходитъ къ этимъ сословіямъ, съ цѣлію удовлетворить ихъ потребностямъ, доставить имъ правосудіе, тишину, безопасность. Прежде учрежденія были для служилаго класса только мѣстомъ службы, средствомъ быть у дѣлъ, а потому рѣшительно все равно было, гдѣ оно ни будетъ служить; для правительства же выгоднѣе было держать эти учрежденія поближе къ себѣ, т. е. стягивать ихъ въ центры своей дѣятельности. Этимъ вполнѣ объя-

сняется значительное количество центральныхъ учрежденій и ничтожное развитіе мѣстныхъ, гдѣ губернаторы и воеводы исчерпываютъ собою правительственный персоналъ. Съ образованіемъ въ губерніи ядра новой общественности, землевладѣльческаго сословія, правительство увидѣло необходимость призвать его къ общественной дѣятельности въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточились новыя силы. Созданіе нашей общественности справедливо приписывается Екатеринѣ. Мало по малу всѣ учрежденія переходятъ въ провинцію и организуются тамъ по совершенно новому плану. Тамъ составляютъ они зародышъ того земства, которое получаетъ такое развитіе въ нынѣшнее царствованіе. Напротивъ, въ центральныхъ учрежденіяхъ происходитъ полное уничтоженіе петровскихъ началъ. Въ столицахъ остается классъ, воспитанный на табели о рангахъ, слѣдовательно готовый уже къ полному господству министерскаго начала. Начало это выдѣляется сначала съ помощію генералъ-прокурора, потомъ самаго генералъ-прокурора низводитъ на степень одного изъ министровъ и личное начало организуется въ широкихъ размѣрахъ, становится основой громаднаго числа всемогущихъ учрежденій. Послѣ окончательнаго его организированія, дѣло Петра Великаго и Екатерины перешло въ провинціи; съ этихъ поръ оно обусловливается только развитіемъ земскаго элемента. Развитіе же земскаго элемента есть не что иное, какъ постепенное освобожденіе сословій отъ разнообразныхъ тяглъ, возложенныхъ на нихъ образующимся московскимъ государствомъ. За освобожденіемъ дворянства, должно было слѣдовать освобожденіе приписаннаго къ нему сословія, но этого не случилось и земское дѣло осталось безъ корней въ губерніи, предоставляя обширное поле все болѣе и болѣе раскидывающимся центральнымъ учрежденіямъ, подъ вліяніемъ которыхъ начиналась уже канцелярская организація даже земскихъ элементовъ, даже цѣлое сословіе государственныхъ крестьянъ отражало на себѣ эту систему. Освобожденіе владѣльческихъ крестьянъ положило конецъ этому ненормальному движенію. На русскую почву снова выступаютъ три великіе элемента, завѣщанные намъ исторіею, элементы дружно работавшіе надъ собираніемъ земли, надъ отраженіемъ внѣшнихъ враговъ, надъ усмиреніемъ внутреннихъ крамолъ, надъ созданіемъ матеріальнаго благосостоянія страны. Съ самаго отдаленнаго времени, съ глубокой древности видно тѣсное сродство

этихъ типовъ. Сначала общины, дружина и князь, послѣ крестьянство, служилые люди и царь, составляютъ главнѣйшіе элементы нашего историческаго движенія. Эти три типа во всѣ времена сохраняются въ своей силѣ, хотя имъ всѣмъ приходится переживать тяжелые годы испытаній. Отъ свободныхъ отношеній дружины и общины удѣльновѣчеваго періода, мы переходимъ къ закрѣпленнымъ, несущимъ тягло сословіямъ московскаго государства. Велика была неурядица, сильны противу-государственные элементы, тяжелы должны были быть и жертвы на государственное дѣло. Оно закончено Петромъ. Съ половины XVIII ст. начинается освобожденіе сословій, созданіе земства, закончившееся освобожденіемъ крестьянъ. И снова предъ нами стоятъ три непреклонные элемента русской жизни, возставшіе теперь съ новою силою подъ дуновеніемъ свободы, общины и владѣльцы, слитые тѣсно въ общій земскій строй, и Особа Великаго Земскаго Царя!

Стран.	Строки.	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
187	31	семена на обсеменение	сѣмена на обсѣмененіе.
213	30	Безсомнѣнія	Безъ сомнѣнія,

Положенія.

---

1) Личное и коллегіальное начало слиты въ приказномъ управленіи; причины этого заключаются въ организаціи и служебныхъ понятіяхъ служилаго сословія.

2) Съ реформою Петра I происходитъ выдѣленіе этихъ началъ, на основаніи иностранныхъ теорій.

3) Коллегіальное начало принято было за исходную точку и основу дальнѣйшихъ преобразованій; но необходимость личнаго начала скоро заявила себя и получила организацію.

4) Личное начало было организовано два раза; въ періодъ областныхъ реформъ въ учрежденіи фискаловъ, въ эпоху централизаціи въ должности генералъ-прокурора.

5) Ни то ни другое учрежденіе, по мысли Петра I, не должно было поколебать силы и значенія коллегіальныхъ учрежденій. Напротивъ, они созданы въ видахъ лучшаго и всесторонняго осуществленія системы коллегіальнаго управленія.

6) Генералъ-прокуроръ не представляется началомъ бюрократическимъ, а необходимымъ элементомъ сената, какъ высшей государственной коллегіи, внѣ которой онъ не имѣетъ никакого значенія.

7) Въ теченіи всего времени существованія Петровскихъ учрежденій, генералъ-прокуроръ, въ средѣ государственныхъ установленій, представлялъ тоже начало, что и сенатъ, т. е. власть охранительную, контролирующую и направляющую администрацію къ одной цѣли.

8) И то и другое учрежденіе являются нововведеніемъ только по отношенію къ своей формѣ, приказное же начало старой Россіи остается въ нихъ во всей силѣ. Они сохранили его до реформъ Екатерины.

9) Министерское значеніе генералъ прокурора, въ новѣйшемъ смыслѣ, начинается съ Екатерины II; съ этого же времени начинается и превращеніе сената въ преимущественно судебное мѣсто.

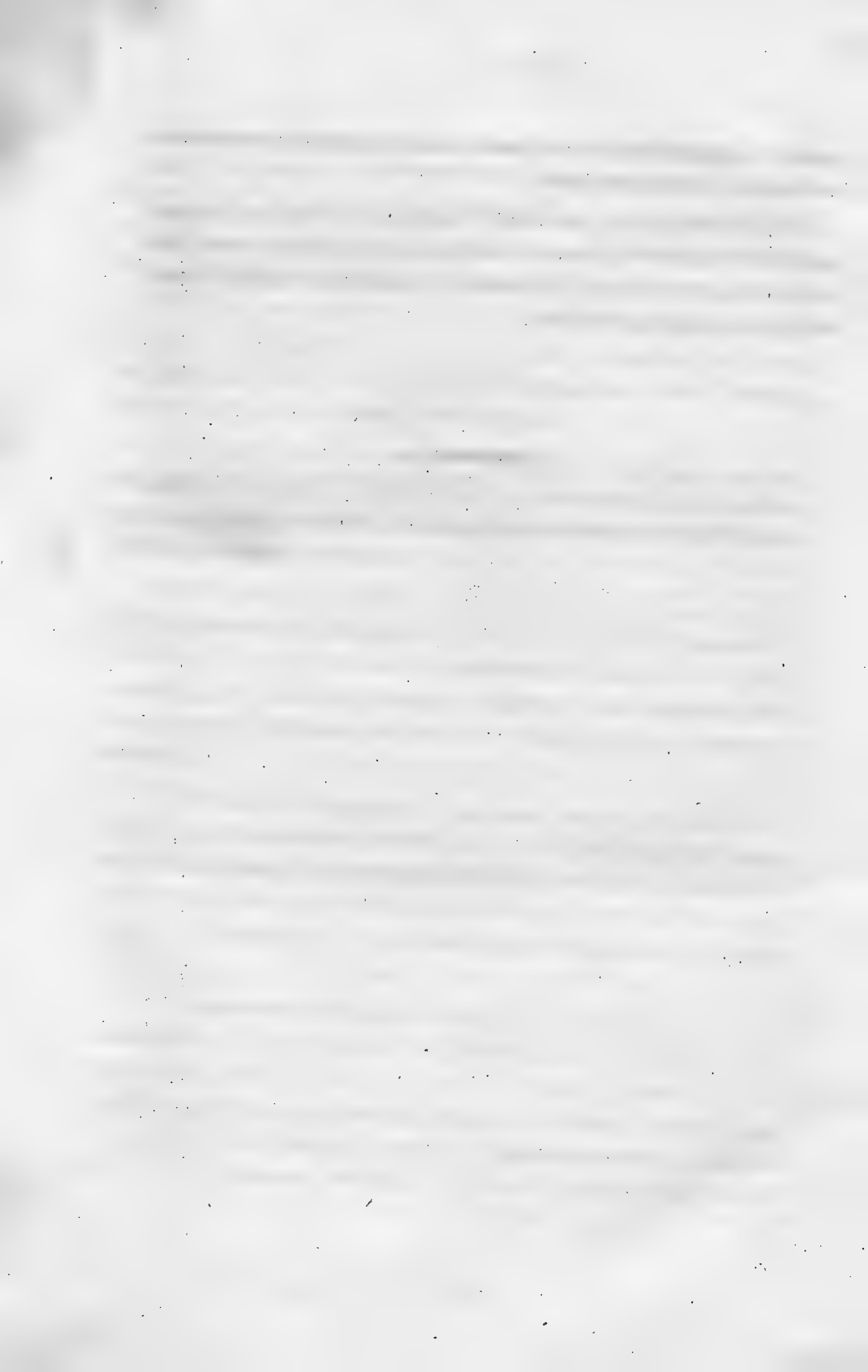
10) Учрежденіе министерствъ докончило только дѣло, подготовленное и развитое Екатериною II и Павломъ I. Оно обусловливается сосредоточеніемъ служилаго сословія, а вмѣстѣ съ нимъ и учрежденій Петра I, въ губерніи, куда съ этого времени переходитъ весь интересъ администраціи.

11) Реформы Екатерины удалили власть охранительную и коллегіальныя учрежденія въ губерніи, оставивъ въ столицѣ власть законодательную, сосредоточенную въ лицѣ монарха и исполнительную или совершительную, быстро развившуюся въ формѣ бюрократическихъ учрежденій.

12) Генералъ-прокуроръ и система подчиненныхъ ему прокуроровъ была создана въ интересахъ центральныхъ учрежденій и въ этомъ отношеніи рѣзко отличается отъ системы фискаловъ, учрежденныхъ въ виду интересовъ мѣстной администраціи; оттого учрежденіе это и не шло въ глубь страны до самыхъ реформъ Екатерины, когда

власть охранительная получила такое широкое развитіе въ мѣстныхъ установленіяхъ.

13) Политическое значеніе генералъ-прокурора превышало его административное значеніе; вслѣдствіе этого всѣ политическія реформы въ нашемъ отечествѣ сильно отражались на этой должности.



Цѣна 1 руб. 25 коп. сер.

207

~~A IV $\frac{2}{23}$~~

